

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Economía, Ambiente y Territorio
Convocatoria 2023-2024

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

Políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático:
mecanismos de protección de áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito,
el caso del Cerro Ilaló entre 2020 y 2023.

Richard Esteban Sarzosa Soto

Asesora: Diana Paz

Lector: Darío Toscano

Quito, abril de 2024

Dedicatoria

A mi familia.

Epígrafe

En la Tierra hay suficiente para satisfacer las necesidades de todos, pero no tanto como para satisfacer la avaricia de algunos. Vale la pena indagar cuántos somos «todos» y quiénes son «algunos».

Mahatma Gandhi

Tabla de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos.....	10
Introducción	11
Capítulo 1. Gobernanza y políticas públicas frente al cambio climático: una revisión desde los instrumentos de planificación.....	15
1.1. Gobernanza ambiental a escala multinivel.....	15
1.1.1. El rol del Estado en los procesos de gobernanza ambiental.....	15
1.1.2. Gobernanza climática y políticas públicas	17
1.2. Políticas públicas frente al cambio climático: instrumentos y capacidades.....	19
1.3. Estrategia metodológica	21
1.3.1. Justificación del caso de estudio	21
1.3.2. Técnicas e instrumentos de recolección, procesamiento y análisis de datos	22
Capítulo 2. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático: Una revisión multiescalar para Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito, y el cerro Ilaló	24
2.1. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en Ecuador	24
2.1.1. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales en Ecuador (1994-2009).....	24
2.1.2. Políticas públicas frente al cambio climático en Ecuador (2008-2023).....	29
2.2. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito.....	33
2.3. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático a escala local: el caso del cerro Ilaló	42
2.3.1. El cerro Ilaló entre 1988 y 2023: de la definición del cinturón verde de Quito a la declaratoria del Área de Intervención Especial y Recuperación Ilaló Lumbisí	42

2.4. Protección del cerro Ilaló entre 2020 y 2023: el PAC-Q y el PMDOT-PUGS como instrumentos de política pública para el DMQ.....	50
2.4.1. Política pública frente al cambio climático: El Plan de Acción Climático de Quito	50
2.4.2. Política pública de planificación territorial: El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión de Suelo	55
2.4.3. Instrumentalización normativa de la protección del cerro Ilaló en 2023	60
Conclusiones	62
Listado de acrónimos	65
Referencias bibliográficas	67

Lista de Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Peso normativo de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito (2001-2023)	41
Figura 2.2. Marco normativo anclado al PMDOT-PUGS del MDMQ (2021-2033).....	55
Figura 2.3. Alineación del PMDOT-PUGS (2021-2033) a las políticas públicas de planificación vinculadas al desarrollo sostenible a escala global, regional, nacional y local ..	56
Figura 2.4. Configuración del Sistema Ambiental y de Riesgo Natural del DMQ propuesto dentro del PMDOT-PUGS (2021-2033)	59
Figura 2.5. Instrumentalización normativa de la protección del cerro Ilaló en 2023.....	60

Tablas

Tabla 2.1. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales en Ecuador (1994-2009).....	26
Tabla 2.2. Políticas públicas frente al cambio climático en Ecuador (2009-2023).....	30
Tabla 2.3. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el DMQ (2001-2023)	34
Tabla 2.4. Políticas ambientales establecidas dentro del PMDOT (2015-2025)	45
Tabla 2.5. Línea de tiempo ambiental en el cerro Ilaló entre 1988 y 2023	47
Tabla 2.6. Vínculo del PAC-Q (2020-2050) con las políticas públicas del DMQ.....	52
Tabla 2.7. Acciones de manejo sostenible de la tierra y provisión de servicios ambientales propuestas dentro del PAC-Q (2020-2050).....	54

Resumen

El actual modelo de expansión del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ha restringido la capacidad de renovación de los procesos naturales y ha puesto en peligro la diversidad biológica, debido al accionar antrópico en relación a procesos como el desarrollo de infraestructura de servicios, los cambios en el uso de suelo, además del crecimiento de la mancha urbana. A esto, lo acompañan procesos como la reducción de zonas para la agricultura, la concentración de monocultivos, o la concesión para actividad minera, lo cual ha conllevado en una disminución en la extensión de polígonos rurales y de protección ecológica.

En ese contexto, pese a la atención global al fenómeno del cambio climático, la preservación del entorno natural no se ha establecido como una prioridad dentro del DMQ. Esto se ha reflejado en la acelerada reducción de zonas de conservación debido a los desafíos del modelo actual de crecimiento territorial, el cual ha tendido a la expansión de la mancha urbana y de la frontera agrícola, y a la reducción y posterior pérdida de áreas naturales. Bajo ese contexto, el proceso de expansión urbana en el DMQ, particularmente hacia el cerro Ilaló, ha supuesto cambios significativos en la cobertura vegetal del territorio y la posterior pérdida de suelo destinado a la protección de áreas naturales.

Ante este panorama, la investigación se centra en analizar cómo las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático, han abordado la protección de áreas naturales en el DMQ, específicamente en el cerro Ilaló entre 2020 y 2023. En un primer momento y desde un debate teórico, se explora la intersección entre gobernanza y políticas públicas en el contexto del cambio climático, desde una perspectiva centrada en los instrumentos de planificación. El debate aborda componentes anclados a la gobernanza ambiental a escala multinivel, la gobernanza climática y sus vínculos con las políticas públicas, así como los instrumentos y las capacidades gubernamentales para la implementación de medidas frente al cambio climático. A su vez, se analiza la manera en cómo estas dinámicas se entrelazan y configuran el marco regulatorio para abordar los desafíos climáticos.

En un segundo momento se describe y se identifica la coherencia de los instrumentos de las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático orientados a la protección de áreas naturales, diseñados multiescalarmente en Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito, y el cerro Ilaló. Los resultados de la investigación revelan que el

modelo de gobernanza jerárquica y la baja capacidad de acción del gobierno local han dificultado la protección efectiva de áreas naturales. A su vez, se identificó la existencia de brechas entre la planificación y la implementación efectiva de los instrumentos normativos. En tal sentido, pese a la existencia de una gran cantidad de políticas públicas, estas no han llegado a instrumentalizarse, especialmente aquellas vinculadas a la protección del cerro Ilaló.

Agradecimientos

A mi familia, a la vida, a la FLACSO.

Introducción

Para Bazant (2008) la expansión de las ciudades ha excedido sus límites hacia el periurbano y la ruralidad, donde se ha cedido a la presión de la urbanización y el territorio se ha consolidado gradualmente. A su vez, Barsky (2005) indica que los procesos de expansión de la mancha urbana tienen un carácter cíclico y continuo. En ese contexto, Ávila (2009) manifiesta que a razón del crecimiento y expansión territorial, las urbes han comenzado a ocupar zonas con vocación agrícola y protección ecológica, las cuales se han transformado en áreas de escaso valor comercial para el mercado inmobiliario (dentro de un proceso inicial de adquisición). De acuerdo con De Mattos (2010), este proceso se relaciona estrechamente con el aumento de la producción inmobiliaria en zonas periurbanas, donde la estrategia se ha enfocado en incrementar la utilización de terrenos urbanizables adicionales. Para Harvey (2000), este fenómeno evidencia que el futuro de las ciudades se liga estrechamente a prácticas de especulación inmobiliaria y tráfico de tierras.

Bajo ese panorama, pese a la creciente atención global al cambio climático, y a las medidas implementadas por países latinoamericanos a nivel local como parte de las acciones de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la atención brindada a esta problemática es casi nula en gran parte de las zonas urbanas de la región (Sánchez 2013). En ese contexto, la relación entre las políticas públicas frente al cambio climático y los mecanismos de protección de áreas naturales es un tema fundamental en los procesos de gobernanza climática contemporánea, pues la manera en que las ciudades se desarrollan y expanden tiene un impacto directo en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), la resiliencia ante eventos climáticos extremos y la calidad de vida de sus habitantes (Bárcena et al 2020).

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), el MDMQ (2011) indica que el actual modelo de crecimiento de la urbe pone en peligro la diversidad biológica y restringe la capacidad de renovación de los procesos naturales, debido al accionar antrópico en relación al desarrollo de infraestructura de servicios, cambios en los usos del suelo, y en los procesos de expansión de la mancha urbana. A ello, lo acompañan procesos como la reducción de zonas para la agricultura, la concentración de monocultivos o la concesión para actividad minera, lo cual conlleva una disminución en la extensión de polígonos rurales y de protección ecológica (MDMQ 2011).

Vale recalcar que la protección de áreas naturales es un tema a considerar dentro de los procesos de planificación para la urbe quiteña, pues el paulatino incremento de nodos de desarrollo territorial – como la incorporación del nuevo aeropuerto para la ciudad en la parroquia rural de Tababela en 2014, o el continuo proceso de conurbación con parroquias rurales y cantones adyacentes a la ciudad – representan un importante factor de deterioro ambiental (MDMQ 2011). A su vez, cabe destacar que en la ciudad de Quito, la preservación del entorno no se ha establecido como una prioridad, lo cual se refleja en varios de los desafíos actuales que enfrenta la urbe, como la acelerada reducción de zonas de conservación debido al actual modelo de crecimiento territorial – expansión de la mancha urbana y de la frontera agrícola, lo cual conlleva la reducción y posterior pérdida de áreas naturales – (MDMQ 2015a).

Con ese antecedente, Carrión y Erazo (2012) argumentan que la formación, habilitación y apropiación de la meseta central de la ciudad y los valles periféricos, se atribuye en gran medida al desarrollo vial y de las comunicaciones, lo cual explica en parte, la expansión de la mancha urbana hacia los valles ubicados en las inmediaciones del cerro Ilaló en la zona oriental de la ciudad. Destaca el valle de Tumbaco, en donde en los años posteriores a la década de 1970 se desarrolló cierto flujo migratorio por parte de un sector de la clase alta quiteña (Bonilla 2020, López 2019). A su vez, a partir de la década de 1990, el sector del valle de los Chillos atrajo a cierto grupo de la clase media quiteña (Bustamante y Herrero 2017). A inicios del siglo XXI, se identifica un marcado proceso de crecimiento y consolidación de la mancha urbana en ambos valles, influenciado en cierta medida, por los graduales cambios en el uso de suelo asignados por el Municipio del DMQ (Mejía y Páliz 2018, Bonilla 2020, Sarzosa 2022).

Este contexto se relaciona con la pérdida de suelo destinado a la protección ambiental, como es el caso del cerro Ilaló. Dentro de un estudio comparativo de la cobertura vegetal en los años 1983, 1996 y 2010, López (2014) evidencia significativos cambios en el uso de suelo (uso antrópico, cultivos, pastizales, mosaicos de pastizales y cultivos, plantaciones forestales, vegetación herbácea y arbustiva, tierras degradadas, y cuerpos de agua). En un estudio posterior, Lara (2016) sostiene que para 2014, estos cambios continuaron, y la zona de pastizales y cultivos incrementó. En complemento, la Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015) señala que la continua expansión de la mancha urbana de Quito hacia las laderas del cerro Ilaló ha incidido en una serie de problemáticas socioambientales, de las cuales destaca la contaminación de cuerpos de agua, la deforestación y desaparición

progresiva de bosques primarios debido al cultivo de especies maderables con fines comerciales y al desarrollo de monocultivos, la inadecuada gestión de residuos, además de un constante y progresivo proceso de urbanización.

En este escenario, el proceso de expansión de la mancha urbana hacia el cerro Ilaló involucra tres actores relevantes (Lara 2016, Sarzosa 2022):

- El gobierno local, representado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) el cual es el ente encargado del diseño, ejecución y regulación de las políticas públicas locales vinculadas al uso, gestión y protección del suelo de la ciudad.
- El mercado, configurado por los desarrolladores inmobiliarios (formales e informales), y su accionar dentro de los procesos de urbanización del cerro Ilaló.
- Los habitantes de la zona, segmentados entre comuneros y nuevos residentes, y su postura ante la expansión de la mancha urbana hacia las faldas del cerro Ilaló.

Bajo ese contexto, vale destacar que el proceso de expansión de la mancha urbana de la ciudad de Quito plantea significativos desafíos al desarrollo de políticas públicas para la protección de áreas naturales, lo cual implica una imperante necesidad en la mejora de los procesos de gobernanza. En consecuencia, resulta crucial la revisión de las políticas públicas locales y nacionales para su articulación, lo cual permitiría esbozar criterios para abordar efectivamente los desafíos de la expansión de la mancha urbana y la protección de áreas naturales a largo plazo. Para el caso del cerro Ilaló, es fundamental comprender la diversidad de actores, procesos y mecanismos que rigen la planificación, desarrollo, y gestión del territorio en mención. Ante lo expuesto, la pregunta de investigación que se busca responder es la siguiente: ¿Cómo las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático han abordado los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito, sobre el cerro Ilaló entre 2020 y 2023? En tal sentido, para dar respuesta a la pregunta de investigación, se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo general

Analizar la coherencia de los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito sobre el cerro Ilaló, diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático entre 2020 y 2023.

Objetivos específicos

- Identificar el debate teórico en torno al diseño de instrumentos de política pública orientados a la protección de áreas naturales, como medida de adaptación y mitigación al cambio climático.
- Describir los instrumentos de las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático diseñados en el Distrito Metropolitano de Quito, orientados a la protección de áreas naturales.
- Analizar la coherencia de los instrumentos diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito, orientados a la protección del cerro Ilaló.

En torno a estos objetivos, la tesina se estructura en tres capítulos. El primer capítulo se adentra en la relación entre gobernanza y políticas públicas en el contexto del cambio climático, desde una perspectiva centrada en los instrumentos de planificación territorial. A su vez, propone la estrategia metodológica que orienta el estudio, detallando el enfoque y la metodología para alcanzar los objetivos propuestos y responder a la pregunta de investigación. El segundo capítulo describe e identifica la coherencia de los instrumentos de las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático orientados a la protección de áreas naturales, diseñados a escala nacional (Ecuador), local (Distrito Metropolitano de Quito) y específica (Cerro Ilaló). Finalmente, el capítulo de conclusiones se centra en responder la pregunta de investigación a través de una discusión teórica la cual aborda el caso de estudio.

Capítulo 1. Gobernanza y políticas públicas frente al cambio climático: una revisión desde los instrumentos de planificación

Desde un debate teórico, el primer capítulo explora la relación entre gobernanza y políticas públicas en el contexto del cambio climático, desde una perspectiva centrada en los instrumentos de planificación. El debate aborda componentes anclados a la gobernanza ambiental a escala multinivel, la gobernanza climática y sus vínculos con las políticas públicas, así como los instrumentos y las capacidades gubernamentales para la implementación de medidas frente al cambio climático. Dentro de este apartado se analiza la manera en cómo estas dinámicas se entrelazan y configuran el marco regulatorio para abordar los desafíos climáticos. Finalmente, se presenta la estrategia metodológica que guía el estudio, delineando el enfoque y la metodología para cumplir con los objetivos propuestos y responder a la pregunta de investigación.

1.1. Gobernanza ambiental a escala multinivel

1.1.1. El rol del Estado en los procesos de gobernanza ambiental

Carrasco (2019) sostiene que la democracia contemporánea en América Latina enfrenta desafíos de alcance mundial, en donde el rol del Estado ha evolucionado a razón de abordar nuevas exigencias y asumir mayores responsabilidades ambientales. Para la autora, los debates actuales sobre el Estado procuran explicar los fenómenos socioeconómicos y políticos, además de las interacciones con otros agentes sociales a escala multinivel (local, nacional y regional). Esto porque, el Estado requiere la colaboración de otros participantes para abordar el cambio climático mediante una gobernanza que considere los fundamentos de la resiliencia institucional. No obstante, Prats (2005) manifiesta que tanto actores locales como no gubernamentales adquieren protagonismo y desempeñan funciones que anteriormente eran exclusivas del Estado. Ante lo expuesto, Carrasco (2019) indica que Latinoamérica se encuentra ante una nueva situación climática que implica la decadencia o desgaste de su progreso económico, dentro de un entorno global marcado por la tensión entre la crisis de sobreproducción y el estancamiento debido a la falta de demanda agregada. Esta coyuntura se ve afectada por distorsiones económicas y financieras; además de los límites biofísicos del planeta, los cuales no resisten la dinámica capitalista (Carrasco 2019). Para la autora, esto conlleva un gran riesgo en “(...) la precarización de la vida social y pone en crisis nuestra relación con la naturaleza” (Carrasco 2019, 1).

Por otra parte, Hempel (1996) manifiesta que la gobernabilidad surge a razón de una inadecuada escala territorial del Estado para abordar los diferentes niveles del cambio ambiental. Para el autor, el Estado plantea cierta dicotomía en su escala, pues al mismo tiempo es muy pequeño y muy grande para abordar eficazmente el cambio en mención. En tal sentido, las prácticas de gobernanza se desarrollan a escala regional y global, al mismo tiempo que a nivel local (Hempel 1996). Según Franco (2023), dentro del entorno que involucra la participación de distintos actores sociales (de distinto nivel y diferente participación), surgen múltiples propuestas, de las cuales, todas plantean particularidades y consecuencias específicas, destinadas a erradicar o mitigar los procesos de deterioro ambiental. Para el autor, la complejidad de los desafíos vinculados al cambio climático, exige el accionar conjunto de tres actores clave: un gobierno multinivel (federal, central y subnacional), la ciudadanía (como individuos o agrupación), y el mercado (sector empresarial). Vale acotar que adoptar medidas solo desde un sector de estos actores, no conduce a resultados significativos dentro de los procesos de gobernanza (Franco 2023).

Por su parte, Green, Sterner y Wagner (2014) sostienen que los Estados no son los únicos entes que han establecido normativas a cumplirse, pues dentro del ámbito de gobernanza climática global, los entes privados adquieren un rol preponderante. Para Franco (2003), la gobernanza ambiental ha cambiado su estructura tradicional pues se han eliminado dicotomías habituales dentro de sus procesos y se han adquirido nuevas perspectivas de participación. A su vez, el autor considera necesario analizar la capacidad de los actores para solventar los conflictos ambientales, teniendo en cuenta que estos son fenómenos colectivos causados por diversos actores, con distintas interacciones sociales y diferentes conflictos.

Para Franco (2003) la gobernanza ambiental resulta ser compleja y dinámica, pues se estructura como un fenómeno multinivel en donde la diversidad de actores es parte de procesos de participación (a través de negociación o desarrollo de foros), con el deseo de incentivar políticas públicas que generen impacto ante el cambio climático. El autor sostiene que el esfuerzo multinivel fomenta una participación con mayor eficiencia y menor carga para los actores, pues las responsabilidades se dividen. En ese contexto, la coordinación conjunta y focalizada dentro de la gobernanza climática, tiene el potencial de mejorar la eficiencia dentro de los procesos de toma de decisión y formulación de políticas públicas (Franco 2003).

1.1.2. Gobernanza climática y políticas públicas

Sánchez (2013) sostiene que en varias zonas urbanas de América Latina, persiste el paradigma de que la reducción de las emisiones de GEI es muy costosa, produce pocos beneficios a corto plazo, y está fuera de las posibilidades de acción por parte de los actores gubernamentales. A su vez, el autor sostiene que en varias ciudades de la región, la planificación urbana se desarrolla a corto plazo (entre tres y cuatro años) dentro de la temporalidad de las administraciones de turno. Este tipo de planificación es uno de los grandes obstáculos para la construcción de opciones de desarrollo sostenible, donde se incluye la respuesta a necesidades urbanas a mediano y largo plazo; además de los riesgos asociados al cambio climático (Sánchez 2013). A su vez, Delgado, Campos y Rentería (2013), manifiestan que el continuo proceso de expansión de la mancha urbana, resulta inviable a largo plazo, en términos ecológicos, biofísicos, y sociales. Los autores manifiestan que el incremento en la complejidad de las ciudades, aumenta los flujos de materia y energía, lo cual “obliga a la organización, normalmente no planificada, del propio espacio urbano al tiempo que se intervienen y subordinan múltiples territorios más allá de los propios límites urbanos” (Delgado, Campos y Rentería 2013, 5).

Para Harris, Reveco y Guerra (2016), el concepto de gobernanza plantea cierta evolución a lo largo del tiempo, pasando de una perspectiva restringida centrada en la forma de gobernar desde el ámbito público o gubernamental, a una concepción más amplia que se centra en la manera en que se toman decisiones, donde destacan las redes y las dinámicas de poder que involucran múltiples niveles de administración y sectores en la sociedad. Por otro lado, Howlett y Capano (2021) sostienen que la gobernanza es un amplio concepto, el cual abarca una parte de la intrincada naturaleza de los procesos políticos, enfocándose en las interacciones que se desarrollan entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía. Los autores sostienen que la elaboración de políticas públicas es un campo que se caracteriza por una multiplicidad de actores, los cuales no solo se organizan de manera jerárquica, sino que también se interconectan mediante una red de relaciones informales. A su vez, indican que es crucial comprender el funcionamiento de estas dinámicas para orientar eficazmente el rumbo de la sociedad.

En ese sentido, Howlett y Capano (2021) mencionan que la realidad política no puede comprenderse exclusivamente mediante la observación del comportamiento de los actores que ostentan formalmente el poder. Para los autores, esto no implica que la jerarquía carezca de importancia, sino más bien, que la diversidad de participantes que intervienen en la creación

de políticas, persiguen sus propios intereses y visiones. A su vez, los autores sostienen que la participación no se limita al ámbito estatal, pues existe multiplicidad de lugares fuera de las estructuras gubernamentales donde se identifica este proceso. En tal sentido, Howlett y Capano (2021) aseveran que siempre habrá cierto grado de jerarquía en cualquier forma de gobernanza, dado que los gobiernos tienen un rol y responsabilidades que cumplir. Sin embargo, esta jerarquía se entremezcla con otros principios de coordinación, y coexiste con enfoques basados en el mercado y en la interconexión de redes (Howlett y Capano 2021).

En ese contexto, Harris, Reveco y Guerra (2016) destacan el enfoque de gobernanza propuesto por Termeer et al. (2010), en el que distinguen tres tipos: la gobernanza monocéntrica o jerárquica, la multiescalar, y la adaptativa. En relación a los procesos de planificación urbana en ciudades latinoamericanas es común identificar modelos de gobernanza jerárquica, en donde “el Estado es el centro del poder y control político y es desde donde se ejerce el control sobre la sociedad, la economía y los recursos” (Harris, Reveco y Guerra 2016, 10). Este modelo de gobernanza se caracteriza por la implementación de políticas desde arriba hacia abajo, el cual se organiza por un limitado componente de niveles gubernamentales: gobierno nacional, provincial y municipal (Harris, Reveco y Guerra 2016).

Por su parte, en referencia a los procesos de gobernanza frente al cambio climático, Lechón (2023) indica que estos deben promover la elaboración de políticas públicas desde un enfoque intersectorial y multinivel, por lo cual deben ser capaces de considerar la acción climática teniendo en cuenta las relaciones que existen entre los niveles de gobierno estatal, regional y local. Para el autor, la gobernanza multinivel se refiere a los diversos sistemas organizados en diferentes niveles, unidades locales, patrones de interacción y mecanismos de coordinación que resultan de esta diferenciación. A través de esta forma de gobernanza, Lechón (2023) indica cómo los participantes (que pueden ser de diversos niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado) pueden participar en la administración a nivel nacional. Además, el autor identifica cómo, más allá de las estructuras gubernamentales formales, estos actores diseñan deliberadamente sistemas y medidas con la intención de orientar a las comunidades hacia la prevención, reducción o adaptación de los riesgos asociados al cambio climático.

Por otro lado, Howlett y Capano (2021) manifiestan que los acuerdos de gobernanza generalmente constan de un principio de coordinación principal junto a otros principios complementarios, pues resulta inusual encontrar un acuerdo de gobernanza que esté completamente dominado por un solo principio de coordinación. Para los autores, esto no se

debe únicamente a la continua influencia de la jerarquía, sino también al hecho de que la formulación de políticas públicas a menudo se caracteriza por la presencia asimétrica de varios principios de coordinación coexistentes. En tal sentido, Howlett y Capano (2021) recalcan la necesidad de profundizar en un examen el funcionamiento real de los acuerdos de gobernanza, con el propósito de mejorar la comprensión de sus impactos. A su vez, los autores consideran necesario valorar sus dinámicas, dado que los procesos evolucionan con el tiempo, y a menudo presentan diversas combinaciones de políticas. Por otro lado, los autores consideran la evaluación de su carácter estratégico, ya que surge como resultado de las acciones e interacciones de actores políticos que persiguen objetivos específicos. Finalmente, los autores analizan su capacidad, la cual refiere a la probabilidad de que los acuerdos de gobernanza sean efectivos en relación con ciertos objetivos colectivos fundamentales.

1.2. Políticas públicas frente al cambio climático: instrumentos y capacidades

Con relación al desarrollo de instrumentos de políticas públicas frente al cambio climático, la reflexión sobre la evolución de los enfoques generales de gobernanza en los últimos años se ha centrado en los cambios que han llevado a un desplazamiento desde los gobiernos hacia los actores sociales. Howlett y Capano (2021) atribuyen este cambio a dos factores convergentes. En primer lugar, se observa una tendencia hacia la creciente fragmentación del proceso de formulación de políticas. Durante este proceso, diversos actores, incluyendo grupos de interés, organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales, han adquirido una mayor capacidad de influencia, la cual podría haber sido limitada en el pasado. Además, se destaca que muchos países han descentralizado sus acuerdos políticos institucionales en respuesta a estos cambios. En ese sentido, para Sánchez (2013), un importante aspecto en el diseño y formulación de medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, radica en el desarrollo de una planificación inclusiva, la cual reconoce la capacidad de agencia de los grupos sociales en el territorio.

El segundo factor del que hablan Howlett y Capano (2021) radica en que este cambio en la formulación de políticas públicas es deliberado por parte de los gobiernos, pues reconocen que el enfoque tradicional de mando y control en la toma de decisiones ha resultado ser ineficaz e ineficiente. Asimismo, los autores sostienen que se comprendió que la participación de otros actores en la formulación de políticas públicas podría contribuir a atenuar la constante presión social y las crisis a las que se enfrentan. Para los autores, estas fuerzas contrapuestas han dado lugar a lo que, a primera vista, podría parecer un cambio sustancial en

la forma en que se desarrolla la sociedad. En adición, Howlett y Capano (2021) insisten en que resulta esencial enfocarse en la capacidad de gobernanza para obtener una comprensión más precisa de la eficacia de los acuerdos de gobernanza una vez que están en marcha.

De esta manera, al citar a Fukuyama (2016), Howlett y Capano (2021) indican que la gobernanza se define como la habilidad del gobierno para formular y aplicar normativas, así como para proporcionar servicios. Además, los autores mencionan que los académicos deben prestar atención a dos dimensiones críticas que han sido pasadas por alto en la literatura: la capacidad estatal y la autonomía. Para los autores, la premisa fundamental es que las distintas formas de gobernanza en diferentes escalas territoriales pueden explicarse a partir de variaciones en la capacidad y autonomía de los gobiernos. Además, reconocen que la capacidad y autonomía pueden fluctuar con el tiempo y diferir entre los instrumentos, tamaños y niveles de gobierno. Bajo ese contexto, Larenas (2019) sostiene que desde una perspectiva académica, las normativas (ordenanzas, planes y demás instrumentos de política pública), suelen ser identificados como medios de política, más que como políticas *per se*, las cuales tendrían otro nivel estratégico. Ante lo expuesto el autor manifiesta que:

(...) optativamente pueden considerarse como lineamientos, que implican definiciones en la fase de análisis del ciclo de políticas, quedando a la investigación mirar el avance en la implementación de las mismas: contar con una ordenanza no necesariamente califica como “contar con una política pública” –si no ha habido una implementación–, pero permite analizar la propuesta de política o primera fase del ciclo (Larenas 2019, 111).

Por otra parte, Isuani (2012) manifiesta que los instrumentos de política pública representan un elemento clave dentro de la capacidad estatal, pero a su vez condicionan su capacidad para enfrentar los problemas que aquejan a la sociedad. Ante ello, Martínez (2010) sostiene que en América Latina los Estados evidencian fuertes obstáculos y limitaciones para poder abordar de forma eficaz e innovadora los desafíos que enfrentan, los cuales suelen superar su capacidad de respuesta. En tal sentido, Isuani (2012) menciona que con gran frecuencia, la concepción e implementación de acciones gubernamentales suele resultar en experiencias fallidas o con escaso impacto. Para el autor, este tipo de escenario plantea inquietudes sobre la capacidad del Estado en la prevención, resolución o mitigación de la gran cantidad de acontecimientos que afectan a la sociedad, lo cual obliga a realizar esfuerzos destinados a construir o reconstruir instancias estatales capaces de abordar estos desafíos con mayor

efectividad (Isuani 2012). Finalmente, Isuani (2012) sostiene que es necesario considerar que el análisis de la capacidad del Estado implica considerar la interacción entre los actores dentro del aparato estatal y aquellos que forman parte del entorno social, económico y político en el que opera, “procurando identificar los intereses y recursos de poder que movilizan para incidir sobre las intervenciones estatales en la sociedad” (Isuani 2012, 54).

1.3. Estrategia metodológica

La investigación desarrollada fue de tipo exploratorio. Su objetivo general radicó en analizar la coherencia de los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito sobre el cerro Ilaló, diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático entre 2020 y 2023. Vale acotar que la metodología propuesta para esta investigación fue cualitativa, pues buscó la explicación y obtención de conocimientos de un fenómeno en particular, mediante la adquisición de información narrativa (Balcázar et al 2013). Al ser una investigación de carácter cualitativo se empleó la técnica de revisión documental de fuentes secundarias para cumplir con los objetivos establecidos.

1.3.1. Justificación del caso de estudio

Desde un enfoque cualitativo de la exploración de las políticas públicas, la investigación plantea un caso de estudio que busca analizar la coherencia de los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito sobre el cerro Ilaló, diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático entre 2020 y 2023. En tal sentido, el caso del cerro Ilaló adquiere particular relevancia en el debate teórico dentro del contexto del cambio climático a escala local, debido a su condición como objeto de estudio específico en el análisis de la coherencia de los mecanismos regulatorios de protección de áreas naturales implementados dentro del DMQ. Vale destacar que desde la perspectiva de la planificación urbana, el cerro Ilaló se estructura como un enclave estratégico dentro del territorio del DMQ, pues demanda una cuidadosa atención en el desarrollo e implementación de políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático, dada su importancia ecológica para la ciudad (MDMQ 2021).

A su vez, la incorporación del caso del cerro Ilaló dentro del análisis de políticas públicas frente al cambio climático, se configura como herramienta de estudio de la pertinencia de los mecanismos regulatorios para la gestión de la protección de áreas naturales dentro de una

zona de significativa vulnerabilidad ambiental. En tal sentido, focalizar la atención al caso del cerro Ilaló ofrece diversas perspectivas sobre los procesos de planificación frente al cambio climático, al proporcionar un estudio de caso que ejemplifica los desafíos inherentes a la armonización de un crecimiento territorial sostenible frente a las demandas ambientales presentes en la actualidad.

Finalmente, considerar al cerro Ilaló como caso de estudio, contribuye a la comprensión de cómo las políticas públicas están en la (in)capacidad de alinearse a los objetivos de adaptación y mitigación al cambio climático dentro del contexto local. En tal sentido, este análisis podría brindar insumos necesarios para el diseño de estrategias con mayor coherencia y eficacia, capaces de ser extrapoladas a territorios con condicionantes similares. En resumen, el caso de estudio del cerro Ilaló se sitúa como una oportunidad para explorar la interseccionalidad entre las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático dentro del contexto local.

1.3.2. Técnicas e instrumentos de recolección, procesamiento y análisis de datos

La investigación se estructuró en tres momentos, en función de los objetivos específicos propuestos. El primer objetivo específico buscó identificar el debate teórico en torno al diseño de instrumentos de política pública orientados a la protección de áreas naturales, como medida de adaptación y mitigación al cambio climático. Para ello se empleó la técnica de revisión documental de fuentes secundarias dentro de la cual se incluyó literatura académica vinculada a la gobernanza y políticas públicas orientadas a proteger áreas naturales y enfrentar al cambio climático. La selección de las fuentes documentales se realizó a partir de un muestreo discrecional en función de la pertinencia, calidad y relevancia de la información recabada. Finalmente, la revisión documental se sistematizó en el primer capítulo de la investigación dentro de subcapítulos temáticos, lo cual permitió organizar la información, además de analizar los principales actores, posturas e intereses dentro de las fuentes revisadas.

El segundo objetivo específico buscó describir los instrumentos de las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático diseñados en el Distrito Metropolitano de Quito, orientados a la protección de áreas naturales. Para ello, se realizó la revisión documental de fuentes secundarias y se sistematizó en el segundo capítulo de la investigación dentro de matrices temáticas de datos, a partir de tres fuentes principales: a) Documentación vinculante (instrumentos normativos) y no vinculante (planes propuestos sin instrumentalización técnico-jurídica) sobre planificación urbana/territorial y cambio

climático, a escala nacional y local, b) Literatura académica anclada a la planificación urbana/territorial y al cambio climático, dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, y c) Información oficial complementaria dentro de reportes de prensa. De manera similar a lo propuesto dentro del primer objetivo específico, la selección de las fuentes documentales se desarrolló a partir de un muestreo discrecional en función de la pertinencia, calidad y relevancia de la información.

El tercer objetivo específico buscó identificar la coherencia de los instrumentos diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito, orientados a la protección del cerro Ilaló. Este apartado buscó articular los fenómenos, actores, posturas e intereses de la escala territorial macro (Distrito Metropolitano de Quito) a la escala territorial micro (Cerro Ilaló). En función de ello, las técnicas e instrumentos de investigación aplicados, fueron continuos a lo desarrollado para el segundo objetivo específico, pero desde la escala territorial vinculada al polígono del cerro Ilaló. La revisión documental de fuentes secundarias se desarrolló a partir del muestreo discrecional de literatura pertinente a procesos de planificación territorial y cambio climático, dentro del contexto local (Distrito Metropolitano de Quito) y del contexto específico (Polígono del cerro Ilaló). Al igual que en el apartado previo, la información recabada se sistematizó dentro de matrices temáticas de datos.

Capítulo 2. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático: Una revisión multiescalar para Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito, y el cerro Ilaló

Según MAATE (2013), resulta fundamental definir claramente el marco técnico-jurídico para la gestión de áreas protegidas, respetando la jerarquía establecida dentro de la pirámide de Kelsen. Este proceso es crucial para facilitar el desarrollo e implementación de instrumentos normativos que permitan abordar de manera efectiva las situaciones que amenazan y debilitan la integridad de zonas de protección ecológica (MAATE 2013). En ese sentido, a continuación se describe y se identifica la coherencia de los instrumentos de las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático orientados a la protección de áreas naturales, diseñados a escala nacional (Ecuador), local (Distrito Metropolitano de Quito) y específica (Cerro Ilaló).

2.1. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en Ecuador

Este acápite aborda el debate sobre la protección de áreas naturales y el cambio climático en Ecuador, orientadas a ser concebidas como políticas de planificación.

2.1.1. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales en Ecuador (1994-2009)

Para Lara (2016) resulta primordial identificar, recopilar y sistematizar la normativa aplicable en relación a la protección de áreas naturales, pues es importante la determinación de la vigencia y aplicación de estos instrumentos. En relación al diseño de instrumentos normativos nacionales, dentro de la Constitución de la República del Ecuador de 2008¹, se menciona al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el cual se conforma por cuatro subsistemas, uno de los cuales debe desarrollarse por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008). En uno de sus apartados, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 delega la responsabilidad exclusiva a los GAD para preservar, mantener y difundir el patrimonio natural de las municipalidades. En consecuencia, el instrumento normativo en mención, garantiza la viabilidad financiera del SNAP, así como la

¹ Registro Oficial N° 449, expedido el 20 de Octubre de 2008.

promoción de la participación ciudadana en los procesos de administración y gestión de estos territorios (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008). Dentro del articulado de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se abordan cuestiones fundamentales de impacto territorial, las cuales deben tomarse en cuenta integralmente en los diferentes sectores de desarrollo a nivel nacional.

En este contexto, Lara (2016) enumera ciertos artículos que confieren competencias a los municipios de manera descentralizada y desconcentrada, con el propósito de proteger, conservar y regenerar el patrimonio natural. El autor destaca el numeral 7 del artículo 3, el cual establece la obligación en la protección del patrimonio cultural y natural del Ecuador. A su vez, el artículo 14 subraya el derecho de los ciudadanos a habitar en entornos saludables y ambientalmente equilibrados, donde se garantice la sostenibilidad y el buen vivir, a través de un enfoque en el interés público de preservar el medio, además de conservar la biodiversidad y los ecosistemas.

En el caso específico del cerro Ilaló, los artículos en mención hacen referencia a la protección y conservación, con el objetivo de prevenir daños ambientales y fomentar la recuperación de áreas naturales degradadas (Lara 2016). Vale destacar que dentro del polígono del cerro Ilaló existen 11 comunas, las cuales adquirieron legitimidad jurídica a través de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, la cual se expidió en 1937 (Lara 2016). En ese contexto, en el artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se indica la obligatoriedad de reconocer y garantizar el derecho colectivo a preservar la propiedad esencial de territorios comunitarios, los cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles, además de que sus habitantes podrán participar en la utilización, disfrute, gestión y preservación de los recursos naturales (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008).

A su vez, en los numerales 1, 2, y 8 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se indica que los GAD municipales tienen las siguientes competencias: a) Planificar el desarrollo cantonal, b) Controlar el uso y ocupación del suelo, y c) Preservar, mantener, además de difundir el patrimonio natural. En ese sentido, Lara (2016) afirma que con relación a la creación de áreas naturales municipales protegidas, la normativa nacional recalca la potestad de los GAD en ciertas competencias referentes a la planificación y ordenamiento territorial, como la creación de subsistemas de áreas protegidas, los cuales deberán adherirse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Finalmente, vale destacar al artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el cual establece que:

El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008, 191).

Por otro lado, la Constitución de la República de Ecuador no es el único instrumento normativo vinculado a la conservación de áreas protegidas, pues el país ha involucrado criterios ambientales dentro de políticas públicas complementarias durante las últimas tres décadas. A continuación se hace un breve repaso de estas políticas entre los años 1994 y 2009:

Tabla 2.1. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales en Ecuador (1994-2009)

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Política Ambiental Básica	Política Nacional	1994	Incluye directrices clave de la gestión pública en temas ambientales y el reconocimiento de problemáticas ambientales significativas.
Ley de Gestión Ambiental	Ley Ordinaria	Registro Oficial N° 245 del 10 de julio de 1999. Actualizada en Registro Oficial Suplementario N° 418 del 10 de septiembre del 2004.	Art 1. a) Establecer las directrices y los principios de la política ambiental. b) Determinar las obligaciones, responsabilidades y formas de participación a nivel público y privado. c) Señalar límites permisibles, controles y sanciones. Art. 10. Constituir al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) como mecanismo de integración, coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gestión ambiental. Art. 12. Proteger la biodiversidad y garantizar la permanencia de los ecosistemas.
Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable	Estrategia Nacional	2000	Incluye fundamentos para la gestión ambiental a escala nacional, así como los objetivos, políticas y áreas prioritarias, junto a las condiciones que aseguran su factibilidad.

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador	Estrategia Nacional	2000 (Actualización en 2005)	Incluye criterios sobre la gestión sostenible de los recursos y productos forestales, además de criterios de forestación y reforestación.
Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador (2001-2010)	Política Nacional	2001	Incluye directrices estratégicas para la gestión de la diversidad biológica.
Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundario del Ministerio del Ambiente (TULASMA) (Libro III y IV)	Texto Unificado	Registro Oficial Edición Especial del Registro Oficial N° E2. Decreto Ejecutivo N°. 3516, del 31 de marzo de 2003	Incluye normativa secundaria que señala lineamientos y procesos en temas vinculados al régimen forestal y de biodiversidad.
Ley de Organización y Régimen de Comunas	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 315 del 16 de abril del 2004	Incluye el régimen de comunas, además del proceso para su creación y obtención de personería jurídica.
Ley de Aguas	Ley Ordinaria	Registro Oficial N° 339 del 20 de mayo de 2004	Incluye directrices para regular el aprovechamiento de aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional.
Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 418 del 10 de septiembre del 2004	Art. 66. El Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE) se constituye como un conjunto de áreas silvestres que destacan por características específicas. Art. 69. Otorgar al Ministerio del Ambiente la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del PANE. Nota: Esta ley promulga los lineamientos a seguir para la declaración de áreas protegidas (Criterios y categorías de manejo y usos permitidos).
Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 418 del 10 de septiembre del 2004 (Act. 2009)	Incluye la declaratoria de zonas de reserva o de parques nacionales. Además incluye las actividades permitidas y prohibidas a desarrollarse dentro de estos territorios.

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Ley de Prevención y Control de la Contaminación	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 418 del 10 de septiembre del 2004	Incluye criterios para preservar y controlar la contaminación de agua, aire y suelo.
Ley de Protección de la Biodiversidad en el Ecuador	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 418 del 10 de septiembre del 2004	Incluye la normativa para la explotación de recursos de la biodiversidad.
Ley de Patrimonio Cultural	Ley Ordinaria	Registro Oficial Suplementario N° 465 del 19 de noviembre del 2004	Incluye la regulación del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Además, delimita sus lineamientos y el adecuado uso del patrimonio cultural nacional.
Ley Orgánica de Régimen Municipal	Ley Orgánica	Registro Oficial Suplemento N° 159 de 5 de diciembre del 2005.	<p>Art. 11. Determinar competencias para los municipios en relación a la promoción de desarrollo social, económico, ambiental, y cultural, dentro de su territorio.</p> <p>Art 14. Otorgar a la administración municipal funciones en relación al desarrollo cantonal, además de la regulación del uso del suelo.</p> <p>Art. 202. Facultar a los municipios la adopción de normas de conservación, restauración y mejora de áreas naturales dentro de su territorio.</p>
Plan Nacional de Forestación y Reforestación	Plan Nacional	2006	Propone la plantación de un millón de hectáreas en las siguientes dos décadas, distribuidas en todo el país mediante tres programas: plantaciones industriales, sociales y agroforestales, así como iniciativas de protección y conservación.
Acuerdo Ministerial 106	Acuerdo Ministerial	Registro Oficial 374 del 11 de Octubre de 2006	Incluye la matriz de competencias ambientales y niveles de gobierno a ser descentralizados, mediante pedido de los gobiernos seccionales autónomos, además de los lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA).
Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)	Plan Nacional	2007	Dentro del objetivo 4 se propone fomentar un entorno saludable y sostenible, asegurando un acceso seguro al agua, aire y suelo. Además, se establecen las políticas ambientales, así como las metas y estrategias propuestas.

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Políticas y Plan Estratégico del SNAP (2007-2016)	Política Nacional	2007	<p>Objetivos: Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y mejorar la capacidad del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) además de otras entidades a cargo de los subsistemas del SNAP.</p> <p>Metas: Revisar y adoptar las categorías de gestión, integrar los subsistemas del SNAP, implementar programas de incentivos, además de fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y financieras esenciales en las instancias responsables de los subsistemas del SNAP.</p> <p>Estrategias: Reforzar y complementar la estructura del SNAP con la integración de los subsistemas.</p>
Políticas y Estrategia para los Ecosistemas Alto Andinos	Política Nacional	2008	Incluye directrices para la gestión sostenible de los ecosistemas andinos (páramos, humedales altoandinos, bosques y agroecosistemas). Además, incluye la definición de políticas y estrategias particulares para cada ecosistema, así como la definición de estrategias transversales.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Ministerio del Ambiente del Ecuador (2008); Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (2009); PNUMA, Fondo Ambiental del MDMQ y FLACSO Ecuador (2011); Lara (2016); MAATE (2023).

Como se identifica en la Tabla 2.1, el diseño de instrumentos de política pública vinculados a la protección de áreas naturales dentro del territorio ecuatoriano ha sido un proceso continuo en las últimas tres décadas. En tal sentido, en complemento a las disposiciones establecidas dentro de la Constitución de la República del Ecuador, se han desarrollado diversos instrumentos normativos los cuales han delineado la estructura para la gestión y conservación de recursos naturales y zonas protegidas a escala nacional. De modo general, vale destacar que estos instrumentos han establecido objetivos vinculados a la preservación de la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental.

2.1.2. Políticas públicas frente al cambio climático en Ecuador (2008-2023)

Con relación al desarrollo de políticas públicas frente al cambio climático, el artículo 414 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 menciona que:

El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008, 124).

En complemento a la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el desarrollo de política públicas que consideran la variable del cambio climático en Ecuador ha sido un proceso continuo durante la última década. A continuación se hace un breve repaso de estas políticas entre los años 2009 y 2023:

Tabla 2.2. Políticas públicas frente al cambio climático en Ecuador (2009-2023)

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Agenda Ambiental (2009-2019)	Agenda Nacional	2009	Incluye acciones estratégicas desarrolladas por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).
Decreto Ejecutivo 1815	Decreto Ejecutivo	Registro Oficial 636 del 17 de julio de 2009	Declara como política estatal a la adaptación y mitigación al cambio climático.
Decreto Ejecutivo 495	Decreto Ejecutivo	Registro Oficial 304 del 20 de octubre de 2010	Se crea el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) con la responsabilidad de la coordinar, dirigir y agilizar la implementación de la política pública nacional vinculada al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, además de los compromisos adquiridos en relación a la aplicación y participación del Ecuador en la CMNUCC.
Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) (2012-2025)	Estrategia Nacional	2012	Busca orientar a la nación en los procesos de gestión del cambio climático, a través del impulso de medidas de mitigación y adaptación en la planificación de forma multiescalar. La ENCC la lidera el CICC, y la preside el MAATE a través de la Subsecretaría de Cambio Climático (SCC), cuya función es ser una Secretaría Técnica dentro del proceso.

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Acuerdo Ministerial 95	Acuerdo Ministerial	Registro Oficial Edición Especial 9 del 17 de junio de 2013	Establece como política estatal a la “Estrategia Nacional de Cambio Climático”, la cual se estructura como instrumento integrante de este decreto.
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda global) *	Agenda Global	25 de septiembre de 2015	Plan de acción global adoptado por Ecuador y 192 Estados pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual considera los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de 169 metas para enfrentar los principales desafíos para la humanidad en la actualidad. El objetivo 13 establece metas para la gestión, planificación y adaptación de medidas ante el cambio climático.
Marco de Sendai (Agenda global) *	Agenda Global	2015	Plan de acción global adoptado por Ecuador el cual establece medidas ante las dimensiones de riesgo de desastre, con la intención de prevenir el desarrollo de nuevos riesgos, reducir riesgos existentes, además de aumentar la resiliencia territorial.
Acuerdo de París (Agenda global) *	Agenda Global	2016 (Ratificación en 2017)	Al formar parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Ecuador adopta el Acuerdo de París, el cual establece medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero a escala global.
Decreto Ejecutivo 98	Decreto Ejecutivo	Decreto Ejecutivo N° 98 del 27 de julio de 2017	Ratificación del Ecuador con el Acuerdo de París.
Código Orgánico del Ambiente (COA)	Código Orgánico	Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017	Busca asegurar el derecho de la sociedad a habitar dentro de entornos saludables y ecológicamente equilibrados. Además, busca promover el buen vivir o <i>sumak kawsay</i> . El COA rige los derechos, responsabilidades y garantías ambientales establecidos dentro de la Constitución de la República de Ecuador, así como los instrumentos que refuerzan su ejercicio. Estos deben asegurar el sostener, conservar, proteger y restaurar el entorno, sin menoscabo de las disposiciones de leyes complementarias que persigan objetivos similares en materia ambiental.

Política Nacional	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Decreto Ejecutivo 752 Reglamento del Código Orgánico del Ambiente (RCOA)	Reglamento	Registro Oficial Suplemento 507 del 12 de junio de 2019	Instrumentaliza la normativa necesaria ante lo dispuesto dentro del Código Orgánico del Ambiente.
Plan de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027)	Plan Nacional	2023	Busca incorporar la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo del país a nivel nacional, local y sectorial. El Plan Nacional de Adaptación (PNA) se configura como instrumento para la operatividad de la ENCC.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Ministerio del Ambiente del Ecuador (2008); Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (2009); PNUMA, Fondo Ambiental del MDMQ y FLACSO Ecuador (2011); Lara (2016); MAATE (2023).

Nota: Las políticas señaladas con un * forman parte de planes de acción de una agenda global a la que Ecuador se acoge.

Cómo se identifica en la Tabla 2.2, el diseño de políticas públicas vinculadas al cambio climático ha tenido un proceso continuo a partir de 2008, año en que se incorpora el concepto dentro de la Constitución de la República del Ecuador. A partir de ese año, se han desarrollado diversos instrumentos de política pública, los cuales han establecido las pautas a que orientan las acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático a escala nacional.

En conclusión, en relación al desarrollo de políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático, la diversidad y especificidad de estos instrumentos ha permitido una aproximación continua (desde el aspecto normativo) a la protección de zonas naturales, a partir de la complejidad asociada a la diversidad ecosistémica a escala nacional. En tal sentido, la articulación de disposiciones constitucionales con instrumentos legales específicos ha proporcionado un marco normativo robusto. Vale acotar que la integración de documentación no vinculante como políticas, estrategias, planes y agendas, las cuales suelen proponerse sin instrumentalización técnico-jurídica, representan un desafío en la implementación de políticas públicas (Ascencio 2019). En tal sentido, pese a la existencia de documentación que pauten los lineamientos generales para la protección de áreas naturales, los procesos de instrumentalización y regulación para implementar las políticas públicas a escala

nacional resultan ser insuficientes. En consecuencia, para el caso de Ecuador, se identifica una falta de soporte jurídico para las políticas públicas vinculadas a la protección de zonas naturales.

2.2. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito

En las últimas tres décadas, el diseño de políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales en Ecuador se ha estructurado como un proceso constante, el cual ha centrado sus objetivos en la preservación de la biodiversidad y la promoción de la sostenibilidad ambiental (Mendoza, Rivera y Doumet 2022). Al articular esta premisa al ámbito local, en específico al caso del Distrito Metropolitano de Quito, se identifica la reproducción de dinámicas similares a las identificadas a escala nacional. En tal sentido, a los instrumentos normativos de carácter vinculante, los acompaña documentación no vinculante como políticas, estrategias, planes y agendas. Este accionar constata la falta de instrumentalización de ciertas políticas públicas, lo cual se ha traducido en la carencia de una obligatoriedad tácita por parte de la municipalidad para llevar a cabo la implementación efectiva de políticas públicas destinadas a la preservación de zonas naturales en el ámbito local. Según Robles (2013), para la viabilidad de una política pública es necesario contar un marco normativo que la regule. En consecuencia, para el caso del DMQ, la falta de respaldo jurídico y la escasa instrumentalización plantea desafíos similares a lo evidenciado a escala nacional.

Por otro lado, Lechón (2023) manifiesta la necesidad de superar la brecha entre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Para el autor, esto emerge como prioridad para garantizar su efectividad. En ese contexto, Lara (2016) considera fundamental identificar, recopilar y sistematizar los instrumentos de política pública vinculados a la protección de áreas naturales, pues resulta fundamental la determinación de su vigencia y aplicación. En tal sentido, a continuación se indican las políticas públicas desarrolladas para el DMQ entre 2001 y 2023, vinculadas a la protección de áreas naturales, además de aquellas políticas públicas locales que consideran la variable cambio climático dentro de su contenido.

Tabla 2.3. Políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el DMQ (2001-2023)

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) (2000-2020)	Ordenanza N° 004	13 de noviembre del 2001	Organiza el territorio del DMQ. Además, establece las políticas para el desarrollo y expansión urbana, categoriza el suelo para aplicar el marco legal adecuado, y determina los elementos esenciales de la estructura territorial y los grandes proyectos urbanos (GPU) (MDMQ 2006b).
	Ordenanza N° 023 (Revisión)	2006	
Régimen de Suelo para el DMQ	Ordenanza 095	2003	Estructura los instrumentos de desarrollo territorial para el DMQ: a) PGDT, PUOS, planes parciales y planes especiales; b) Planes complementarios.
Plan Equinoccio 21 -Quito hacia el 2025-	Ordenanza N° 3531	5 de agosto de 2004	Establece una guía estratégica para 2025. Además, presenta una visión a futuro para el DMQ y sintetiza las principales ideas de dirección de las acciones del gobierno local y la ciudadanía quiteña, con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible.
	Ordenanza N° 3694 (Reformatoria)	30 de agosto de 2007	
Políticas Ambientales	Resolución N° A077	6 de agosto de 2004	Se desarrollan con la intención de lograr las metas de gestión ambiental orientadas al desarrollo sostenible, a través de 4 ejes: a) Institucionalidad de la gestión ambiental, b) Administración de la calidad ambiental, c) Manejo ambiental del capital natural, d) Gestión ambiental equitativa desde el punto de vista social.
Ordenanza Sustitutiva del Título V, “Del Medio Ambiente”, Libro Segundo, del Código Municipal del DMQ	Ordenanza N° 146	12 de mayo de 2005	Se estableció como la recopilación de las normativas ambientales para el DMQ, y se diseñó como un documento integral para la administración ambiental de la ciudad. A partir de este compendio, se esclareció de forma más precisa las responsabilidades de la autoridad ambiental y sus representantes, además de las disposiciones que requerían seguir los actores sujetos a su cumplimiento.
Plan de Gestión Integral de la Biodiversidad del DMQ (2005)	Plan Distrital	2005	Describe las condiciones de la biodiversidad en el territorio, y busca mejorar la capacidad de las autoridades municipales en la preservación de la diversidad biológica.

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Plan de Manejo Integral del Recurso Suelo (2005)	Plan Distrital	2005	Propone la implementación de un plan integral para gestionar el suelo, orientando su aprovechamiento de manera sostenible. Establece programas que abordan la gestión ambiental pública y la participación social, un sistema de información sobre el recurso, el adecuado manejo de suelo urbano y urbanizable, la optimización del uso de suelo no urbanizable, además de la gestión de áreas naturales protegidas.
Plan de Manejo de la Calidad del Agua (2005)	Plan Distrital	2005	Busca abordar integralmente la administración del agua mediante la coordinación interinstitucional en el desarrollo de planes y programas que aseguren la sostenibilidad de este recurso.
Plan Maestro de Gestión Ambiental (PMGA) del DMQ	Resolución N° A079	16 de agosto del 2006	Incluye las metas ambientales y las estrategias que deben emplear los participantes en la administración ambiental. Además, detalla las acciones y actividades específicas destinadas a disminuir y prevenir el deterioro del entorno, estructuradas según su prioridad de implementación.
Ordenanza N° 213 Sustitutiva del Título V, "Del Medio Ambiente", Libro Segundo, del Código Municipal para el DMQ	Ordenanza N° 213	18 de abril de 2007	Representa la consolidación de varias disposiciones municipales emitidas en el DMQ relacionadas al ámbito ambiental, estableciendo así el marco normativo que se aplica a las actividades llevadas a cabo en dicho territorio.
Guía de buenas prácticas ambientales (GPA)	Resolución N° 001 (DMMA-2007:1)	Noviembre de 2007	Incluye pautas básicas sobre buenas prácticas ambientales, las cuales deben ser seguidas e incorporadas por los establecimientos asociados a un sector o actividad productiva específica.
Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS)	Ordenanza N° 031	10 de junio de 2008	Se constituye como el principal marco normativo que regula la gestión de recursos en el DMQ, además de la planificación vinculada a la ocupación de suelo. Su objetivo radica en ordenar la expansión del territorio del DMQ, de manera que este crecimiento sea respetuoso con las condiciones del entorno, con la intención de optimizar la inversión pública en infraestructura y servicios, lo cual busca mejorar la eficiencia en los procesos de gestión territorial.

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Régimen de Suelo para el DMQ	Ordenanza N° 255	28 de agosto de 2008	Establece el régimen urbanístico para el DMQ, el cual regula la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso del suelo.
Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del DMQ (2009-2015)	Resolución N°A0023	19 de febrero de 2009	Objetivos: a) Garantizar la creación y consolidación del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), para promover la conexión paisajística y la funcionalidad ecosistémica. b) Fomentar el cuidado, la integración, la conectividad, la recuperación y la rehabilitación de espacios naturales, destacados por su importancia para la seguridad ambiental, que contribuyan a la preservación del patrimonio natural del DMQ. c) Promover la integración del SMANP a la economía local y regional, con la intención de mitigar el deterioro del patrimonio natural.
Estrategia Quiteña de Adaptación al Cambio Climático (2009) *	Estrategia Distrital	2009	Incorpora el cambio climático en los procesos de planificación y promueve la colaboración interinstitucional. Se enfoca específicamente en abordar la adaptación y mitigación al cambio climático.
PMDOT (2012-2022) *	Ordenanza N° 170	30 de diciembre de 2011.	Se delimitan las Áreas de Intervención Especial y Recuperación (AIER). En el eje 5 "Quito Verde" se considera la variable de cambio climático.
Agenda Ambiental de Quito (2011-2016) *	Agenda Distrital	2012	Indica la necesidad de incorporar medidas que faciliten el manejo y la aplicación de instrumentos normativos vinculados a temas ambientales. Además, es una parte importante del PMDOT 2011-2022, bajo el Eje 5: Quito Verde.
Plan de Acción Climático de Quito (PAC-Q) (2012-2016) *	Plan Distrital	2012	Desde un enfoque transversal que aborda conceptos de adaptación y mitigación al cambio climático, desarrolla 28 proyectos en sectores estratégicos vinculados a movilidad, energía, riesgos, agua, y biodiversidad.

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
PMDOT (2015-2025) *	Ordenanza N° 41	22 de febrero de 2015	<p>a) Se plantea la consolidación del SMANP, además de la gestión y preservación del Patrimonio Natural del DMQ.</p> <p>b) Estructura cinco políticas ambientales (una de ellas es el Plan de Acción Climático de Quito).</p> <p>c) La política A3 propone: Asegurar la sostenibilidad a nivel local, centrándose en la disminución y compensación de la huella de carbono. Además, busca fortalecer la resiliencia del DMQ ante los desafíos del cambio climático.</p>
Plan Ambiental Distrital (PAD) (2015-2025) *	Plan Distrital	2015	Se estructura como un instrumento de planificación estratégica, con la intención de orientar la gestión ambiental dentro del DMQ, a partir de la implementación e integración de las políticas ambientales establecidas dentro del PMDOT 2015-2025.
Plan de Acción Climático de Quito (2015-2025) *	Plan Distrital	2015	Busca asegurar la sostenibilidad para el DMQ, mediante la disminución y compensación de la huella de carbono, así como fortalecer su resiliencia ante los efectos del cambio climático.
Plan Estratégico del SMANP (2016-2025) *	Plan Distrital	2015	<p>Propone cuatro lineamientos estratégicos:</p> <p>a) Conservar el patrimonio natural,</p> <p>b) Uso sostenible del patrimonio natural,</p> <p>c) Proteger los bienes y los servicios ecosistémicos, y,</p> <p>d) Manejar efectivamente el SMANP.</p>
Atlas Ambiental Quito Sostenible (2016) *	Atlas Distrital	2016	Se estructura como herramienta de consulta para fortalecer las capacidades de los diferentes actores sociales del DMQ respecto a temas ambientales.
Estrategia de Resiliencia para el DMQ *	Estrategia Distrital	17 de octubre de 2017	El DMQ forma parte de la iniciativa global “100 Ciudades Resilientes”. De forma integral, la estrategia plantea procedimientos que simplifican la planificación y aseguran su persistencia a lo largo del tiempo. Esto implica la institucionalización de la agenda de resiliencia y sus métodos de supervisión, la armonización con los planes internacionales de desarrollo y el PMDOT, así como la capacitación de la ciudadanía en prácticas resilientes.

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Quito Visión 2040 *	Visión Distrital	2018	<p>Se estructura a partir de las directrices del PMDOT (2015-2025), además de considerar las recomendaciones de la ONU, formalizadas dentro de la Nueva Agenda Urbana (NAU), en conjunto a los acuerdos aprobados dentro del evento Hábitat III de 2016, y en los ODS.</p> <p>La Visión 2040 establece una hoja de ruta para el futuro de un “Quito Sostenible”.</p>
Plan de Acción Climático de Quito (2020-2050) *	Plan Distrital	2020	<p>Busca lograr la neutralidad climática a través de la transición hacia un modelo urbano de baja emisión de GEI, disminuir los actuales y futuros riesgos asociados al cambio climático, además de fortalecer los procedimientos de inclusión social.</p>
<p>PMDOT-PUGS (2021-2033) *</p> <p>El instrumento normativo para el ordenamiento territorial del MDMQ es el PMDOT-PUGS, en conjunto a su componente estructurante y urbanístico. El alcance normativo de este instrumento es vinculante y de obligatorio cumplimiento para la ciudadanía.</p>	Ordenanza PMDOT-PUGS N° 001	13 de septiembre de 2021	<p>PMDOT: Es el principal mecanismo de planificación dentro del DMQ, el cual facilita la guía de las acciones e incorpora las directrices estratégicas de desarrollo para llevar a cabo una gestión coordinada y cohesionada con los actores locales. Este enfoque busca alinearse con las vocaciones territoriales con el objetivo de contribuir al bienestar de la ciudadanía.</p> <p>PUGS: El componente estructurante determina la clasificación y subclasificación del suelo. A su vez, el componente urbanístico establece la norma urbanística específica dentro de los polígonos de intervención territorial (PIT) para aprovechar el suelo en relación al: a) uso, b) ocupación de suelo, y c) edificabilidad en relación a la clasificación de suelo. Dentro de los PIT se busca aplicar los diferentes instrumentos de planificación y gestión de suelo, en relación a los requerimientos específicos para el territorio.</p>

Política Local	Tipo	Registro	Contenido Relevante
Ordenanza Metropolitana de Infraestructura Verde – Azul *	Ordenanza N° 60	4 de julio de 2023	Busca establecer el marco normativo y las directrices para la gestión integral de los elementos de la infraestructura verde-azul en el DMQ, de manera coordinada, conectada, dinámica y adaptable. Se propone lograrlo mediante la implementación de la Infraestructura Verde-Azul, con el propósito de conservar la biodiversidad, disminuir el riesgo de desastres ocasionados por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa, así como fortalecer la resiliencia frente al cambio climático. Simultáneamente, se busca mantener y aprovechar los servicios ecosistémicos asociados a salud, recreación y economía.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Carrera, Bustamante y Sáenz (2016); MDMQ (2006a; 2006b; 2007; 2011; 2012; 2015a; 2015b; 2021); Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (2009); MDMQ & 100 Resilient Cities (2017); PNUMA, Fondo Ambiental del MDMQ y FLACSO Ecuador (2011); Secretaría de Ambiente del MDMQ (2012; 2015); Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities (2020); Secretaría General del Concejo del MDMQ. 2023.

Nota: Las políticas locales señaladas con un * toman en consideración la variable “cambio climático” dentro de su contenido.

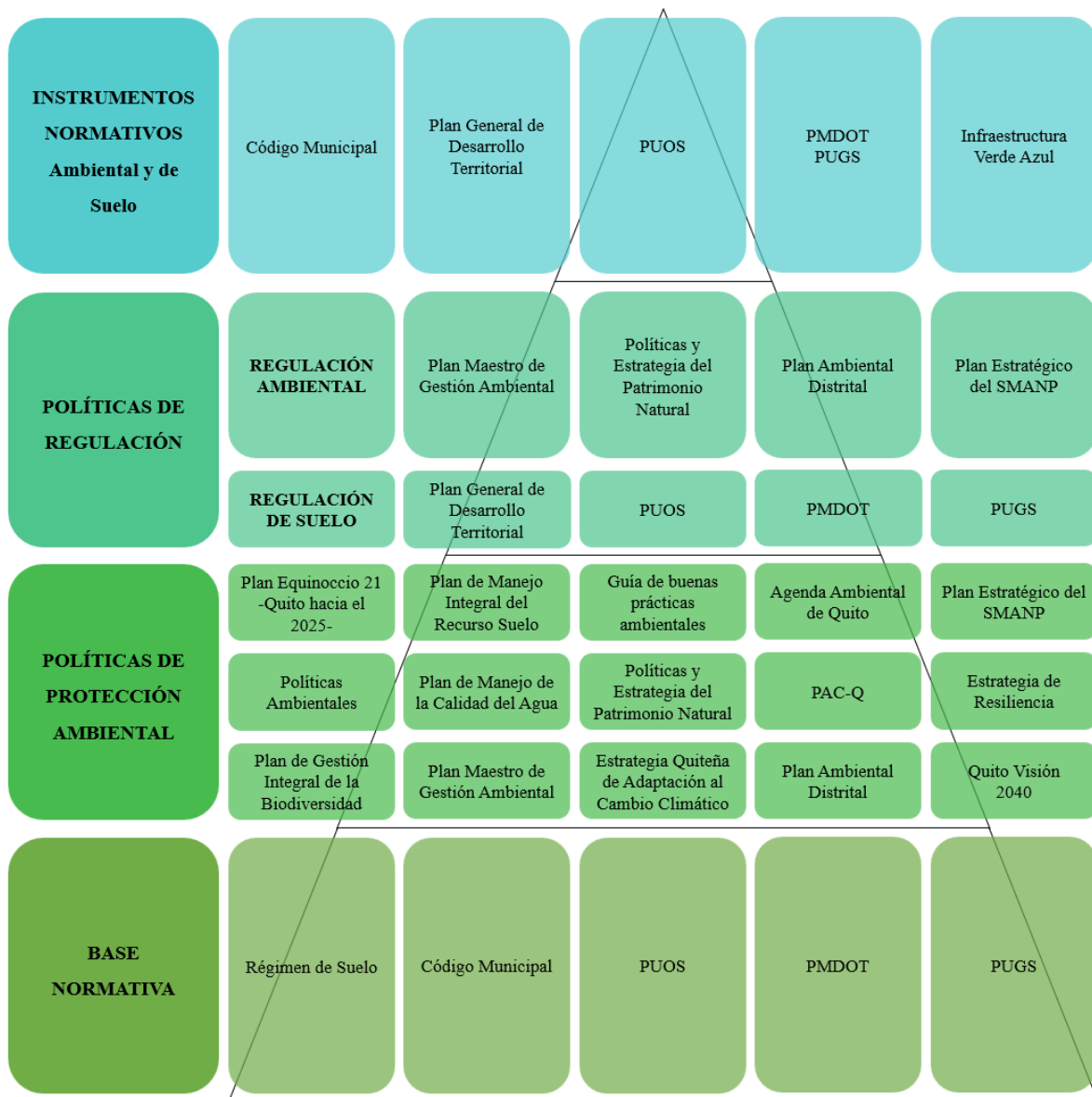
Al analizar la Tabla 2.3, se identifica que entre 2001 y 2023, el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales del DMQ ha sido un proceso constante. En ese contexto, y tomando en consideración el marco legal propuesto a escala nacional, dentro del MDMQ se han desarrollado diversos instrumentos normativos, los cuales han establecido las bases técnicas y jurídicas para la protección de áreas naturales a escala local. En complemento, se identifica que para el desarrollo de las políticas públicas en mención, se comenzó a considerar a la variable cambio climático a partir de la elaboración de la Estrategia Quiteña de Adaptación al Cambio Climático en 2009. Vale destacar que a partir de ese año, la totalidad de políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales considera el concepto de cambio climático, o al menos la menciona dentro de su contenido.

En complemento, dentro de la Figura 2.1 se estructura una pirámide que analiza el peso normativo de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el DMQ entre 2001 y 2023, donde se identifican cuatro componentes: a) la base

normativa, b) las políticas públicas de protección ambiental, c) las políticas públicas de regulación ambiental y de suelo, y d) los instrumentos normativos de regulación ambiental y de suelo. Al analizar la base normativa, se identifican cinco instrumentos de política pública que configuran el paraguas legal de la protección de áreas naturales: el Régimen de Suelo, el Código Municipal (el cual abarca la totalidad de instrumentos jurídicos vinculados al ambiente), el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) y el Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS), el cual evolucionó al Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) a partir de 2021.

Por otro lado, se identifica una considerable cantidad de políticas públicas vinculadas a la protección ambiental, mientras que la cantidad disminuye con aquellas vinculadas a la regulación ambiental y de suelo. A su vez, se identifica que los instrumentos normativos de regulación ambiental y de suelo, son esencialmente los mismos que se identificó en la base normativa: el Código Municipal, el Plan General de Desarrollo Territorial el cual evolucionó al PMDOT, el PUOS el cual evolucionó al PUGS, y la Ordenanza de Infraestructura Verde Azul, la cual es el más reciente instrumento vinculados a temas ambientales. El análisis a escala local de políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático, se asemeja a lo identificado a escala nacional. En tal sentido, pese a la existencia de políticas, estrategias, planes, agendas y demás documentación complementaria, se identifica un deficiente proceso de instrumentalización, lo cual deja sin efecto de carácter vinculante a una gran cantidad de políticas públicas desarrolladas por la municipalidad.

Figura 2.1. Peso normativo de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito (2001-2023)



Fuente: Elaborado por el autor

2.3. Revisión de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales y cambio climático a escala local: el caso del cerro Ilaló

2.3.1. El cerro Ilaló entre 1988 y 2023: de la definición del cinturón verde de Quito a la declaratoria del Área de Intervención Especial y Recuperación Ilaló Lumbisí

Según la Secretaría de Ambiente del MDMQ (2013), en 1988 bajo acuerdo ministerial², se declaró el polígono para el cinturón verde de la ciudad de Quito, además del bosque protector del flanco oriental del Pichincha, donde se promulgó al cerro Ilaló como bosque protector, con una extensión de 4.813 hectáreas. Para 1994 mediante resolución ministerial³, se modifican los límites definidos por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) a 3.267 hectáreas (Secretaría de Ambiente del MDMQ 2013). Para 2005, se desarrolla el Plan de Gestión Integral de la Biodiversidad, dentro del cual el MDMQ propone políticas públicas con el objeto de designar zonas municipales específicas para conservación y protección (MDMQ 2006a). En ese contexto histórico, la expansión de la mancha urbana hacia los valles de Tumbaco y Los Chillos continua de forma gradual y progresiva (Bonilla 2020, Sarzosa 2022).

En 2007 el MDMQ aprueba la Ordenanza municipal 213⁴, donde se crea el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP) para el DMQ, como un mecanismo en la gestión dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y como un modelo territorial de consolidación y adaptación para la eficiente gestión del entorno (MDMQ 2007). En el artículo 38 de la ordenanza en mención se crea el Fondo Ambiental⁵, el cual es “(...) una de las fuentes más significativas en cuanto a recursos financieros que existe para la implementación de los programas, planes y proyectos, que tratan de la calidad de vida y conservación del patrimonio natural del DMQ” (Lara 2016, 59). A su vez, el artículo 384 establece su propósito, el cual se limita a regular principios rectores, el marco constitucional y los mecanismos fundamentales, para la salvaguarda del patrimonio natural del DMQ. El

² Acuerdo Ministerial N° 127 del Registro Oficial N° 923, expedido el 12 de abril de 1988.

³ Resolución Ministerial N° 0040 del Registro Oficial N° 363, expedida el 20 de enero de 1994.

⁴ Sustitutiva del Título V, “Del Medio Ambiente”, Libro Segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

⁵ La Ordenanza N° 213, se reformó por la Ordenanza N° 250, expedida el 23 de mayo de 2008 (Únicamente se modificaron algunos parámetros del Fondo Ambiental).

artículo en mención, estipula que las disposiciones y mecanismos reglamentarios serán aplicados de acuerdo al marco normativo e institucional que rige a la planificación de uso y ocupación de suelo dentro del DMQ.

Para 2011, el MDMQ acoge el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) con una proyección hasta 2022⁶ (PMDOT 2011-2022). Dentro de este instrumento, se delimitan las Áreas de Intervención Especial y Recuperación (AIER). Vale destacar que este marco normativo planteó la primera propuesta de designar la zona de Ilaló-Lumbisí como AIER (MDMQ 2011). En ese mismo año, la Secretaría de Ambiente del MDMQ lleva a cabo los primeros estudios dentro del polígono del cerro Ilaló para el desarrollo de futuros instrumentos normativos para la zona (Secretaría General del Concejo del MDMQ, 2015). En 2012 se publica la Agenda Ambiental del MDMQ 2011-2016, la cual indica que resulta necesario incorporar medidas que faciliten el manejo y la aplicación de instrumentos normativos vinculados a temas ambientales (MDMQ 2012). En complemento, la Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015) indica que en 2013 la Secretaría de Ambiente prosigue con una primera evaluación de los aspectos biofísicos y socioeconómicos en la zona del Ilaló, donde se llevan a cabo tres actividades específicas:

- Desarrollo de una planificación técnica-estratégica para intervenir en el cerro Ilaló.
- Elaboración de una primera delimitación del polígono del Ilaló y sus alrededores.
- Presentación y discusión de la propuesta de designar al cerro Ilaló como AIER, con la comunidad local.

Para 2014, la Secretaría de Ambiente del MDMQ incorpora a la comuna de Lumbisí en la evaluación del AIER, bajo el propósito de establecer y articular un corredor biológico junto al polígono del Parque Metropolitano de Guanguiltagua. La Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015) sostiene que en un momento posterior, la Secretaría de Ambiente presenta el proyecto de ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí a la Secretaría del Concejo Metropolitano de Quito para su análisis y revisión. Posteriormente, se reciben observaciones sobre el proyecto de ordenanza por parte de dos sectores: desde la ciudadanía se presenta el Concejo de Habitantes del Ilaló, y desde la municipalidad, la procuraduría del Municipio de Quito quien propone ciertas observaciones las cuales fueron acogidas por el Concejo Metropolitano.

⁶ Ordenanza N° 170, expedida el 30 de diciembre de 2011.

Vale destacar que en 2014 se inaugura la vía expresa Ruta Viva, la cual fue concebida con la intención de conectar la meseta central de Quito con el nuevo aeropuerto situado en la parroquia rural de Tababela (Carrión 2007). El trayecto de esta vía rodea las faldas del cerro Ilaló en la parroquia de Tumbaco, en donde la expansión de la mancha urbana es intensa y el mercado inmobiliario logró capitalizar esta situación (Bonilla 2020). En ese contexto, el mercado formal aprovechó la oportunidad mediante la edificación de complejos residenciales privados, mientras que el mercado informal se involucró en la venta ilegal de terrenos mediante su subdivisión (Bonilla 2020).

Por otra parte, la Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015) sostiene que en el año 2015, se lleva a cabo una mesa de trabajo intersectorial entre la Secretaría de Ambiente, La Secretaría de Hábitat, Territorio y Vivienda⁷ (STHV) y el Concejo de Habitantes del Ilaló. El objetivo de la reunión radicó en la revisión e incorporación de observaciones al proyecto de ordenanza para el AIER Ilaló-Lumbisí. En un momento posterior, se expusieron las modificaciones hechas durante las reuniones de trabajo ante la Comisión de Ambiente, en la que se propuso seguir adelante con los trámites necesarios para la designación del AIER Ilaló-Lumbisí.

En ese mismo año, el MDMQ aprueba el PMDOT 2015-2025⁸, dentro del cual se plantea la consolidación del SMANP, además de la gestión y preservación del Patrimonio Natural de la urbe (MDMQ 2015a). Según la Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015), en ese año el Concejo del MDMQ convoca a una sesión ordinaria para discutir en primera instancia el proyecto de Ordenanza del AIER Ilaló-Lumbisí. Posteriormente, se lleva a cabo una mesa de trabajo interinstitucional que involucra a las Administraciones Zonales de Tumbaco y Los Chillos, la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Coordinación Territorial y la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, con el objetivo de abordar temas relacionados con el AIER Ilaló-Lumbisí.

En complemento, la Secretaría General del Concejo del MDMQ (2015) sostiene que durante ese mismo año, la Asamblea ampliada de las Comunidades del Ilaló y Lumbisí en conjunto al Concejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara, presentan el documento denominado “Propuesta de las Comunas y Comunidades del Ilaló y la Comuna Lumbisí, frente al Proyecto de

⁷ En el año 2023, la Secretaría de Hábitat, Territorio y Vivienda (STHV), cambia su denominación a Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial (SHOT).

⁸ Ordenanza N° 41, expedida el 22 de febrero de 2015.

Ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí", debido a ciertos desacuerdos con algunos aspectos del proyecto de ordenanza. Vale acotar que el proyecto de ordenanza no se puso en vigencia debido a que no se aprobó dentro del Concejo Metropolitano.

Cabe destacar que en el mismo 2015 se elabora el Plan Ambiental Distrital (PAD) 2015-2025, el cual se estructura como una política pública de planificación estratégica, con la intención de orientar la gestión ambiental dentro del DMQ. Esto, a partir de la implementación e integración de las cinco políticas ambientales establecidas dentro del PMDOT 2015-2025: a) El Plan de Gestión del Patrimonio Natural, b) El Plan de Calidad de los Recursos Naturales, c) El Plan de Acción Climático de Quito, d) El Plan de Participación Ciudadana, Sensibilización y Corresponsabilidad, y e) El Plan de Gestión Integral de Residuos (MDMQ 2015b).

Tabla 2.4. Políticas ambientales establecidas dentro del PMDOT (2015-2025)

Política ambiental	Objetivos de la política pública
Plan de Gestión del Patrimonio Natural	Impulsar los criterios de sostenibilidad ambiental territorial, mediante la preservación de servicios ecosistémicos proporcionados por el patrimonio natural; además de, fomentar su comprensión, su manejo sostenible, y su integración a la estructura urbano-rural.
Plan de Calidad de los Recursos Naturales	Asegurar el derecho de los ciudadanos a habitar en un entorno saludable, a través del cuidado de la calidad de los recursos naturales.
Plan de Acción Climático de Quito	Asegurar la sostenibilidad territorial a escala local, mediante la disminución y compensación de la huella de carbono, así como fortalecer la resiliencia del DMQ ante los efectos del cambio climático.
Plan de Participación Ciudadana, Sensibilización y Corresponsabilidad	Promover en la ciudadanía los fundamentos de una ciudad sostenible, respaldado por compromisos colectivos que influyan en los modelos de producción, comportamiento y patrones de consumo, dentro del territorio del DMQ.
Plan de Gestión Integral de Residuos	Asegurar la gestión integral de residuos mediante la aplicación del enfoque de economía circular con el objetivo de alcanzar cero desperdicios. Se propone lograrlo desde el fomento a procesos participativos, corresponsabilidad ciudadana, así como la responsabilidad socioambiental.

Fuente: Elaborado por el autor con base en MDMQ (2015b).

Según Raza (2020), en 2018, el MDMQ incorpora dentro del PMDOT el polígono del AIER Ilaló-Lumbisí, en donde se toma en consideración las determinaciones del proyecto de ordenanza entregadas al Concejo Metropolitano, además de tres zonas de amortiguamiento. En complemento, el autor indica que para 2019 las once comunas del Ilaló emiten una

segunda propuesta oficial para la delimitación del AIER, dirigida al Consejo Metropolitano. En 2019, A razón de la continua expansión de la mancha urbana hacia el cerro Ilaló, la alcaldía del MDMQ expide la resolución 007 (MDMQ 2019), donde se desarrollan cinco artículos dirigidos específicamente a la protección del cerro Ilaló, donde destaca lo suscrito dentro de los artículos 1 y 5, los cuales indican:

Art. 1.- Declarar en estado de emergencia grave el área correspondiente al volcán Ilaló, en virtud de los eventos de conocimiento público acaecidos en los últimos días con la finalidad de que los órganos competentes del Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, con la celeridad que el caso requiere, (i) adopten las medidas tendientes a mitigar los riesgos ambientales que puedan presentarse; y, (ii) generen los instrumentos necesarios para implementar un programa de conservación y desarrollo sustentable del sector (...)

Art. 5.- Exhortar al órgano legislativo a culminar el tratamiento del proyecto de Ordenanza Metropolitana que regula el área de intervención especial y recuperación denominado "AIER, ILALÓ-LUMBISÍ" (MDMQ 2019, 2).

Finalmente, para 2021, el MDMQ a través de la STHV, formula el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en conjunto al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PMDOT-PUGS), el cual incluye la propuesta del Plan Especial de Manejo Integral (PEMI). Esta ordenanza es el más reciente instrumento normativo aprobado relacionado con la protección y conservación del cerro Ilaló, y entró en vigor en septiembre de 2021 (MDMQ 2021). Como dato adicional, cabe indicar que en 2023 la Secretaría de Ambiente del MDMQ desarrolla el PEMI del Ilaló, el cual se propone ejecutar en cinco fases entre agosto de 2023 y noviembre de 2024^{9 10}.

⁹ Quito Informa, “Municipio de Quito conoció el cronograma de propuesta del ‘Plan especial de manejo integral del Ilaló’”, Quito Informa, 10 de julio de 2023, <https://www.quitoinforma.gob.ec/2023/07/10/municipio-de-quito-conocio-propuesta-del-plan-especial-de-manejo-integral-del-ilalo/>

¹⁰ Al finalizar el año 2023, el PEMI continuó en desarrollo.

Tabla 2.5. Línea de tiempo ambiental en el cerro Ilaló entre 1988 y 2023

Año	Suceso	Motivo	Actor
1988	Creación del bosque protector del flanco oriental del Pichincha y cinturón verde de Quito.		MDMQ
1994	Modificación del bosque protector, donde se incluye al cerro Ilaló en el bloque 8.	Establecer áreas protegidas municipales.	MDMQ
2005	Aprobación del Plan de Gestión Integral de la Biodiversidad.		MDMQ
2007	Aprobación de la Ordenanza 213.		MDMQ
2011	Aprobación del PMDOT (2011-2022).	Definir las AIER, además de mencionar al Ilaló-Lumbisí en el documento.	MDMQ
	Desarrollo de los primeros estudios en la zona del Ilaló.	Desarrollar la ordenanza del AIER Ilaló.	Secretaría del Ambiente
2012	Publicación de la Agenda Ambiental (2011-2016).	Incorporar medidas que faciliten el manejo y la aplicación de instrumentos normativos vinculados a temas ambientales.	Secretaría del Ambiente
2013	Desarrollo de la primera caracterización biofísica y socioeconómica del Ilaló.	Levantar una propuesta técnica estratégica para la intervención emergente en el Ilaló.	Secretaría del Ambiente
		Realizar una primera zonificación del área.	
		Desarrollar actividades para socializar la propuesta de declaratoria como AIER.	
2014	Inclusión de la comuna de Lumbisí en la evaluación del AIER.	Articular un corredor desde el Parque Metropolitano de Guangüiltagua.	Secretaría del Ambiente
	Remisión del proyecto de ordenanza AIER Ilaló Lumbisí, a la Secretaría del Concejo del MDMQ.	Entregar a las Comisiones del Consejo del MDMQ el respectivo análisis y revisión de proyecto de ordenanza.	Secretaría del Ambiente
			Concejo del MDMQ
	Emisión de observaciones a la propuesta de ordenanza, las cuales fueron incorporadas al proyecto.	Incorporar observaciones al proyecto de ordenanza.	Procuraduría del MDMQ

Año	Suceso	Motivo	Actor
2014	Presentación de observaciones ciudadanas al proyecto de ordenanza	Incorporar observaciones al proyecto de ordenanza.	Concejo de Habitantes del Ilaló
	Inauguración de la autopista Ruta Viva.	Conectar a la ciudad de Quito con el aeropuerto ubicado en la localidad de Tababela.	MDMQ
2015	Desarrollo de una mesa de trabajo para tratar el proyecto de ordenanza.	Revisar e incorporar observaciones.	Secretaría de Ambiente
			STHV
			Concejo de Habitantes del Ilaló
	Presentación de los ajustes realizados a la Comisión de Ambiente.	Sugerir continuar con la gestión correspondiente para la declaratoria del AIER Ilaló-Lumbisí.	Comisión de Ambiente
	Consolidación del SMANP y en general el manejo y conservación del Patrimonio Natural en el DMQ, mediante la puesta en vigencia del PMDOT (2015-2025).	Establecer áreas protegidas municipales.	MDMQ
	Convocatoria a Sesión Ordinaria del Concejo del MDMQ.	Tratar en primer debate el proyecto de ordenanza que regula el AIER Ilaló-Lumbisí.	Concejo del MDMQ
	Desarrollo de una mesa de trabajo para tratar temas relacionados al AIER Ilaló-Lumbisí.	Tratar temas relacionados al AIER Ilaló-Lumbisí.	Secretaría de Coordinación Territorial
Administración Zonal Tumbaco			
Secretaría Técnica de Hábitat y Vivienda			
Secretaría del Ambiente			
Administración Zonal Los Chillos			

Año	Suceso	Motivo	Actor
2015	Emisión de Resolución de la Asamblea Ampliada de las Comunidades del Ilaló y Lumbisí.	Constar el desacuerdo con el proyecto de ordenanza	Concejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara
	Remisión del documento “Propuesta de las Comunas y Comunidades del Ilaló y la Comuna Lumbisí, frente al proyecto de ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí”		Asamblea ampliada de las Comunidades del Ilaló y Lumbisí
	Desarrollo del PAD 2015-2025.	Implementar e integrar dentro de los procesos de planificación de la urbe, las cinco políticas ambientales establecidas dentro del PMDOT (2015-2025). Se incluye el PAC-Q,	MDMQ
2018	Incorporación dentro del PMDOT, el AIER Ilaló-Lumbisí (Se retorna a las determinaciones del proyecto de ordenanza entregado al Concejo del MDMQ en 2014).	Establecer áreas protegidas municipales.	MDMQ
	Incorporación de 3 zonas de amortiguamiento.		
2019	Emisión de una segunda propuesta oficial dirigida al MDMQ.	Incorporar observaciones	11 Comunas del Ilaló
	Expedición de la Resolución Nro. A 007 (Declaración de estado de emergencia del Ilaló).	Art. 1. Declarar el estado de emergencia en el área correspondiente al volcán Ilaló. Art. 5. Exhortar al órgano legislativo a culminar el tratamiento del proyecto de Ordenanza que regula el AIER Ilaló-Lumbisí.	MDMQ
2021	Aprobación del PMDOT-PUGS, el cual incorpora la Propuesta del PEMI-Ilaló.	Desarrollar el PEMI-Ilaló.	MDMQ
			STHV
2023	Elaboración del PEMI-Ilaló (En desarrollo).		Secretaría de Ambiente

Fuente: Elaborado por el autor.

2.4. Protección del cerro Ilaló entre 2020 y 2023: el PAC-Q y el PMDOT-PUGS como instrumentos de política pública para el DMQ

A continuación se desarrolla una revisión a mayor detalle de las políticas públicas vinculadas a la protección de áreas naturales del DMQ durante el periodo 2020-2023, tomando en consideración su aporte técnico-jurídico a la protección del cerro Ilaló. En tal sentido, en primera instancia se desarrolla una revisión al Plan de Acción Climático de Quito, y posterior a ello, una revisión al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión de Suelo.

2.4.1. Política pública frente al cambio climático: El Plan de Acción Climático de Quito

Como se identificó previamente en la Tabla 2.3, el desarrollo de políticas públicas frente al cambio climático dentro del DMQ ha sido un proceso que se trabaja desde 2009. Entre las políticas específicas destacan seis documentos clave: a) La Estrategia Quiteña de Adaptación al Cambio Climático (2009), b) la Agenda Ambiental de Quito (2011-2016), c) el Plan Ambiental Distrital (2015-2025), d) la Estrategia de Resiliencia para el DMQ (2017), e) la Visión Quito 2040, y f) el Plan de Acción Climático de Quito (PAC-Q) en sus tres versiones (2012-2016, 2015-2025, y 2020-2050). En ese contexto, para el PAC-Q 2020-2050, el MDMQ ha puesto en marcha un procedimiento destinado a la elaboración de un plan de acción climático para la ciudad (Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities 2020). El documento describe la ruta a seguir para convertir al DMQ en una urbe libre de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y con capacidad de resiliencia al cambio climático para el año 2050 (Hurtado 2022).

Vale destacar que en el marco del PAC-Q (2020-2050) y de acuerdo a las atribuciones y responsabilidades de los integrantes del Comité de Cambio Climático, hay un compromiso con cuatro objetivos específicos que buscan convertir al DMQ en una ciudad sostenible con capacidad de actuación para reducir la emisión de GEI (Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities 2020). Los objetivos se detallan a continuación:

(...) Proponer y coordinar la implementación de políticas públicas que contribuyan a la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito. (...)
Evaluar y dar seguimiento a la implementación del Plan de Acción Climático 2050 del Distrito Metropolitano de Quito. (...)
Coadyuvar y coordinar, con las diferentes entidades

municipales, la implementación de sistemas de medición, evaluación y reporte de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. (...) Apoyar el establecimiento de un marco institucional y de gobernanza robusto, que sea liderado por la Unidad de Cambio Climático (UCC), en el que se establezcan los roles de cada institución municipal y se asegure el cumplimiento de los objetivos vinculados a la planificación de cambio climático (Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities 2020, 1-2).

Como se menciona, el cuarto objetivo propone respaldar el desarrollo de un sistema institucional sólido y un proceso de gobernanza eficaz, el cual defina las funciones de las entidades municipales partícipes del proceso. Con ello, se podría garantizar el cumplimiento de los objetivos relacionados a la planificación frente al cambio climático a escala local. En ese sentido, en la Tabla 2.6 se identifica el vínculo de la visión del PAC-Q con las políticas públicas del DMQ, y su respectiva instrumentalización técnico-jurídica. Dentro del documento del PAC-Q, su visión se vincula a seis políticas públicas específicas:

a) PMDOT (2015-2025), b) Quito Visión (2040), c) PAD (2015-2025), d) Estrategia de Resiliencia (2017), e) Plan Metropolitano de Reducción de Riesgo de Desastre (PMRRD) (2017), y f) Plan Estratégico del SMANP (2016-2025). De las políticas mencionadas, solamente el PMDOT (2015-2025) es un instrumento normativo, mientras que el único documento que se ancla a él, es el PAD (2015-2025). Por su parte, los documentos: Quito Visión (2040), Estrategia de Resiliencia (2017) y Plan Estratégico del SMANP (2016-2025), no tienen carácter vinculante, mientras que el PMRRD 2017 no logró instrumentalizarse.

Por otro lado, entre las políticas públicas desarrolladas entre 2020 y 2023, se identifica que el PAC-Q se alinea con criterios establecidos dentro del PMDOT-PUGS (2021-2033) y el Código Municipal, los cuales si son instrumentos normativos. En ese sentido, el PMDOT-PUGS integra al PAC-Q en su visión de Modelo Territorial Deseado (MTD) para el DMQ. Por su parte, dentro del Código Municipal se indica que, según sus competencias, las entidades municipales desarrollarán acciones de resiliencia al cambio climático, de conformidad a lo propuesto dentro del PAC-Q.

Tabla 2.6. Vínculo del PAC-Q (2020-2050) con las políticas públicas del DMQ

Visión del PAC-Q 2020-2050	
<p>Para 2050, el DMQ será un espacio resiliente y con carbono neutral, el cual evolucionará en armonía con la naturaleza y logrará un equilibrio entre las demandas sociales, económicas y los limitados recursos naturales de la región. A su vez, asegurará la calidad de vida para la ciudadanía, tomando en consideración a la responsabilidad intergeneracional, además de su inclusión y participación activa en la ejecución de acciones climáticas como pilares fundamentales para el desarrollo social, económico y productivo de la urbe.</p>	
Visión a largo plazo de políticas públicas que se vinculan al PAC-Q 2020-2050	Política pública
<p>Propone al DMQ como una urbe inteligente, la cual se adapte a las necesidades de la ciudadanía, en donde el entorno natural y antrópico se alineen a una visión de colaboración y eficiente aprovechamiento de recursos. A su vez, busca integrar mejores prácticas en el proceso de producción, eficiencia, además de la implementación de tecnologías limpias. En complemento, busca que el DMQ se caracterice por ser un territorio compacto e interconectado, el cual propicie la movilidad peatonal, y donde florezca la interacción social y los emprendimientos.</p>	<p>PMDOT 2015-2025 (Si es un instrumento normativo)</p>
<p>Propone al DMQ como una ciudad ecosistémica, emprendedora, resiliente y sostenible. A su vez, propone una ciudad que goce de una elevada calidad de vida, con la capacidad de superar de manera exitosa los diversos retos presentes en los ámbitos social, cultural, económico, ambiental y territorial. Con ello, el DMQ se convertirá en una ciudad resiliente que garantice el desarrollo sostenible de la ciudadanía.</p>	<p>Quito Visión 2040 (No es un instrumento normativo)</p>
<p>Propone un DMQ que fomente la gestión de desechos mediante el enfoque de “cero residuos”, la administración sustentable del patrimonio natural, la disminución y compensación de la huella de carbono, así como el fortalecimiento de la resiliencia ante el cambio climático. En complemento, busca mejorar la calidad de los recursos naturales y la aplicación de buenas prácticas ambientales.</p>	<p>PAD 2015-2025 (Se ancla al PMDOT 2015-2025)</p>
<p>Busca alinear las condiciones del DMQ, con el fin de optimizar el aprovechamiento de oportunidades, planteando medidas para hacer frente a los diversos riesgos que la ciudad enfrenta, incluyendo aquellos asociados al riesgo climático.</p>	<p>Estrategia de Resiliencia 2017 (No es un instrumento normativo)</p>
<p>Establece un programa de prevención y respuesta.</p>	<p>PMRRD 2017 (No es un instrumento normativo)</p>
<p>Propone lineamientos estratégicos para el manejo efectivo del SMANP.</p>	<p>Plan Estratégico del SMANP 2016-2025 (No es un instrumento normativo)</p>

Visión a largo plazo de políticas públicas que se vinculan al PAC-Q 2020-2050	Política pública
El Modelo Territorial Deseado (MTD) propuesto dentro del PMDOT-PUGS, se rige a tres principios ecológicos y ambientales transversales, dentro de su proceso de desarrollo y planificación. Además, se alinea a los ODS y al PAC-Q 2020-2050.	PMDOT-PUGS 2021-2033 (Si es un instrumento normativo)
Dentro del título VII (Del sistema verde-azul), Sección III (De la gestión integral de la infraestructura verde-azul), Parágrafo I, dentro del artículo 27 (Resiliencia al cambio climático), se indica que las entidades municipales, según su competencia, desarrollarán acciones, de conformidad a lo propuesto dentro del PAC-Q.	Código Municipal (Última actualización al 27 de julio 2023) (Si es un instrumento normativo)

Fuente: Elaborado por el autor con base en Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities (2020).

La falla de lo establecido dentro del PMDOT-PUGS y el Código Municipal, subyace en que la instrumentalización de la visión compartida con el PAC-Q no plantea criterios específicos para territorios en concreto. En ese sentido, solo se mencionan estrategias generales, las cuales se desagregan en los conceptos de resiliencia al cambio climático propuestos dentro del código municipal:

(...) a) Conservación y restauración de fuentes de agua; b) Reducción de riesgos por amenazas hidrometeorológicas y movimientos en masa; c) Recuperación y manejo integral de quebradas; d) Implementación de soluciones basadas en la naturaleza; e) Consolidación de corredores verdes; f) Construcción y operación de plantas de tratamiento de agua residuales para reducir la huella hídrica del Distrito Metropolitano de Quito; g) Fomentar la producción sostenible y mantener huertos orgánicos para garantizar la seguridad alimentaria en zonas o áreas que no representen riesgos o puedan generar alteraciones e incrementar el riesgo; y, h) Gestionar sustentablemente el suelo y el agua del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ 2023, 666).

Por otro lado, se identifica que el documento del PAC-Q considera la protección de áreas naturales dentro del componente “Servicios ambientales”, en el apartado “Manejo sostenible de la tierra y provisión de servicios ambientales”, a través de cuatro acciones concretas para el territorio (Ver Tabla 2.7). De estas acciones, destacan dos que toman en consideración al SMANP: a) Establecer un plan compensatorio de huella de carbono y estímulos económicos, para preservar e incrementar el almacenamiento de carbono en el DMQ, además de b) Implementar el Plan estratégico del SMANP, considerando criterios de adaptación y

mitigación al cambio climático. Este segundo apartado considera “la macrozonificación del territorio, la definición de objetivos primarios, la caracterización de unidades productivas y los acuerdos de cooperación. Las nuevas áreas incluyen: área protegida Lloa, área protegida Mojanda-Cambugán, área protegida Cerro Puntas, área protegida encañonado de Guayllabamba” (Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities 2020, 96). Finalmente vale destacar que ni dentro de este apartado de acciones específicas, ni dentro del documento del PAC-Q, se hace referencia a la protección de áreas naturales vinculadas al cerro Ilaló, sino que se establecen criterios y metas generales para el conjunto territorial del DMQ, y criterios para zonas específicas que son parte del SMANP, del cual, el polígono Ilaló-Lumbisí no forma parte debido a que no se ha declarado como tal.

Tabla 2.7. Acciones de manejo sostenible de la tierra y provisión de servicios ambientales propuestas dentro del PAC-Q (2020-2050)

Servicios ambientales			
Manejo sostenible de la tierra y provisión de servicios ambientales			
Acción C 8.1*	Acción C 8.2	Acción C 8.3*	Acción C 8.4
Establecer un plan compensatorio de huella de carbono y estímulos económicos, para preservar e incrementar el almacenamiento de carbono en el DMQ.	Establecer iniciativas que promuevan incentivos financieros y compensaciones por servicios ambientales.	Implementar el Plan estratégico del SMANP, considerando criterios de adaptación y mitigación al cambio climático.	Impulsar iniciativas de restauración ecológica y de recuperación de servicios ambientales con el objetivo de incrementar los lugares de absorción de carbono dentro del DMQ.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities (2020).

Nota: Las acciones señaladas con un * consideran al SMANP dentro de su contenido.

2.4.2. Política pública de planificación territorial: El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión de Suelo

Como se mencionó previamente, el instrumento normativo para el ordenamiento territorial del MDMQ es el PMDOT-PUGS, en conjunto a su componente estructurante y urbanístico. Vale destacar que su alcance normativo es vinculante y de obligatorio cumplimiento para la ciudadanía (MDMQ 2021). En la Figura 2.2 se indica el marco normativo local y nacional al que se ancla este instrumento. En primer lugar, se identifica que la base normativa local para el DMQ la componen tres normas: a) Ordenanzas Metropolitanas, b) Código Municipal, y c) Ley de Régimen. Bajo ese contexto, el PMDOT-PUGS (2021-2033) se configura como una Ordenanza Metropolitana. A su vez, en relación a la base normativa nacional, el PMDOT-PUGS está supeditado por 7 normas: a) Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, b) Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento, c) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento, d) Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), e) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento, f) Tratados Internacionales, y, g) Constitución de la República de Ecuador.

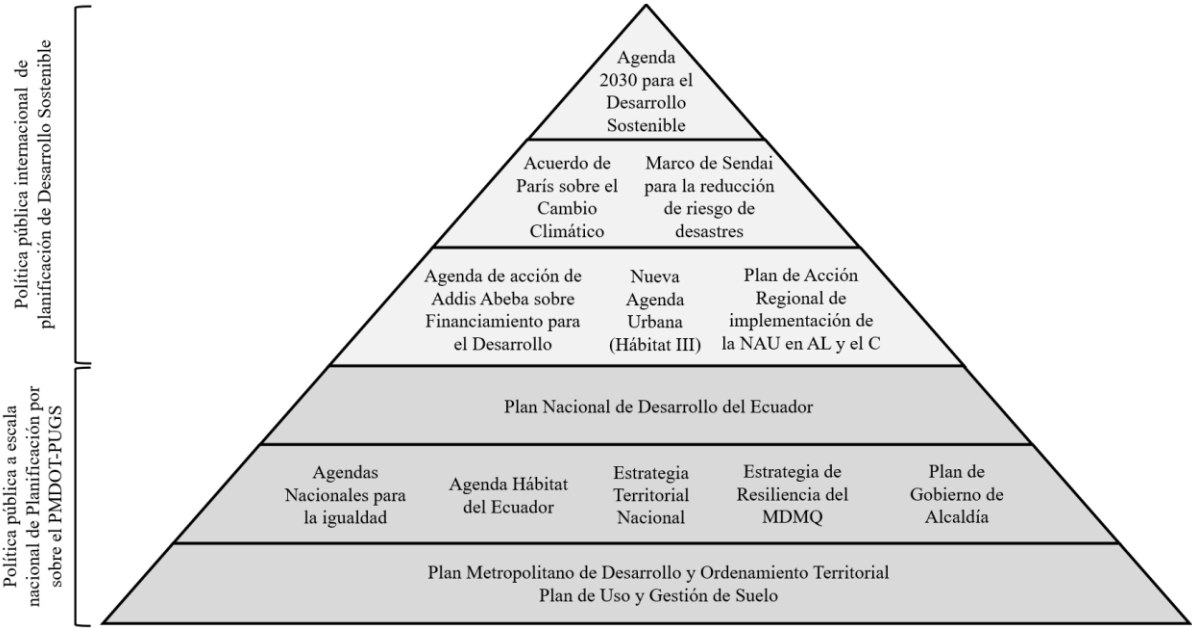
Figura 2.2. Marco normativo anclado al PMDOT-PUGS del MDMQ (2021-2033)



Fuente: Elaborado por el autor con base en MDMQ (2021).

Por otra parte, en la Figura 2.3 se identifica la alineación del PMDOT-PUGS (2021-2033) a las políticas públicas de planificación vinculadas al desarrollo sostenible a escala global, regional, nacional y local. En primer lugar se identifica que por sobre el PMDOT-PUGS, la base de las políticas públicas a escala local-nacional ancladas al desarrollo sostenible la componen cinco documentos: a) Agenda Nacional para la Igualdad, b) Agenda Hábitat del Ecuador, c) Estrategia Territorial Nacional (ETN), d) Estrategia de Resiliencia del DMQ, y, e) Plan de Gobierno de la Alcaldía de turno. Por sobre estas, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador (PND-E). Por otro lado, la base de las políticas públicas ancladas al desarrollo sostenible a escala global-regional, se estructura en tres escalafones: En la parte baja de la pirámide se encuentra la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Nueva Agenda Urbana (NAU) desarrollada en el evento Hábitat III, y el Plan de Acción Regional de implementación de la NAU en Latinoamérica y el Caribe. Sobre ellas, se encuentra el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres. Finalmente, la parte superior de la pirámide la compone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Figura 2.3. Alineación del PMDOT-PUGS (2021-2033) a las políticas públicas de planificación vinculadas al desarrollo sostenible a escala global, regional, nacional y local



Fuente: Elaborado por el autor con base en MDMQ (2021).

Por otra parte, en relación a su propuesta para el sistema ambiental y de riesgo natural del DMQ, el PMDOT-PUGS 2021-2033 menciona que:

El Modelo Territorial Deseado se rige a 3 principios ecológicos y ambientales transversales en su desarrollo y planificación, alineándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y al Plan de Acción Climático de Quito. Se promueve la construcción de una Ciudad Carbono Neutro, se potencializa la Reducción de la Huella Urbanística, y se impulsa la Restauración de Ciclos Ecológicos (MDMQ 2021, 89).

Bajo esta base, MDMQ (2021) indica que el Sistema Ambiental y de Riesgo Natural (SARN) se estructura en cuatro componentes: a) Áreas Naturales Protegidas, b) Zonas de Susceptibilidad y Amenaza a fenómenos naturales, c) Polígonos Industriales y zonas Agroproductivas, y d) Zonas de Aprovechamiento Extractivo. A continuación, se hace una aproximación conceptual a la configuración del componente “Áreas Naturales Protegidas” del SARN haciendo un acercamiento al sistema de protección del cerro Ilaló (Ver Figura 2.4). En ese sentido, las áreas naturales protegidas se definen como “(...) áreas de patrimonio natural que se encuentran dentro de los sistemas de conservación de áreas protegidas, cuyo fin es proteger los ecosistemas, la biodiversidad, y los servicios ecosistémicos ambientales que estos proveen a la vida animal y vegetal” (MDMQ 2021, 89). En ese contexto, a nivel nacional existe el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y a nivel distrital el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del DMQ (SMANP), el cual compone el patrimonio natural de la urbe. Según MDMQ (2021), el SMANP se define por el predominio del componente natural por sobre el modificado por el accionar antrópico. Cabe destacar que el SMANP está regulado por ordenanzas metropolitanas y planes de manejo específicos. MDMQ (2021) indica que dentro del SMANP, se delimitan tres tipologías de unidades de planificación y manejo ambiental: a) Áreas de Protección de Humedales, b) Áreas de Conservación y Uso Sostenible (ACUS), y, c) Áreas de intervención especial y recuperación (AIER). A su vez, se indica que las AIER son:

(...) Áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que, por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuyen la presión hacia las Áreas de Conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de Áreas Protegidas y la Red Verde

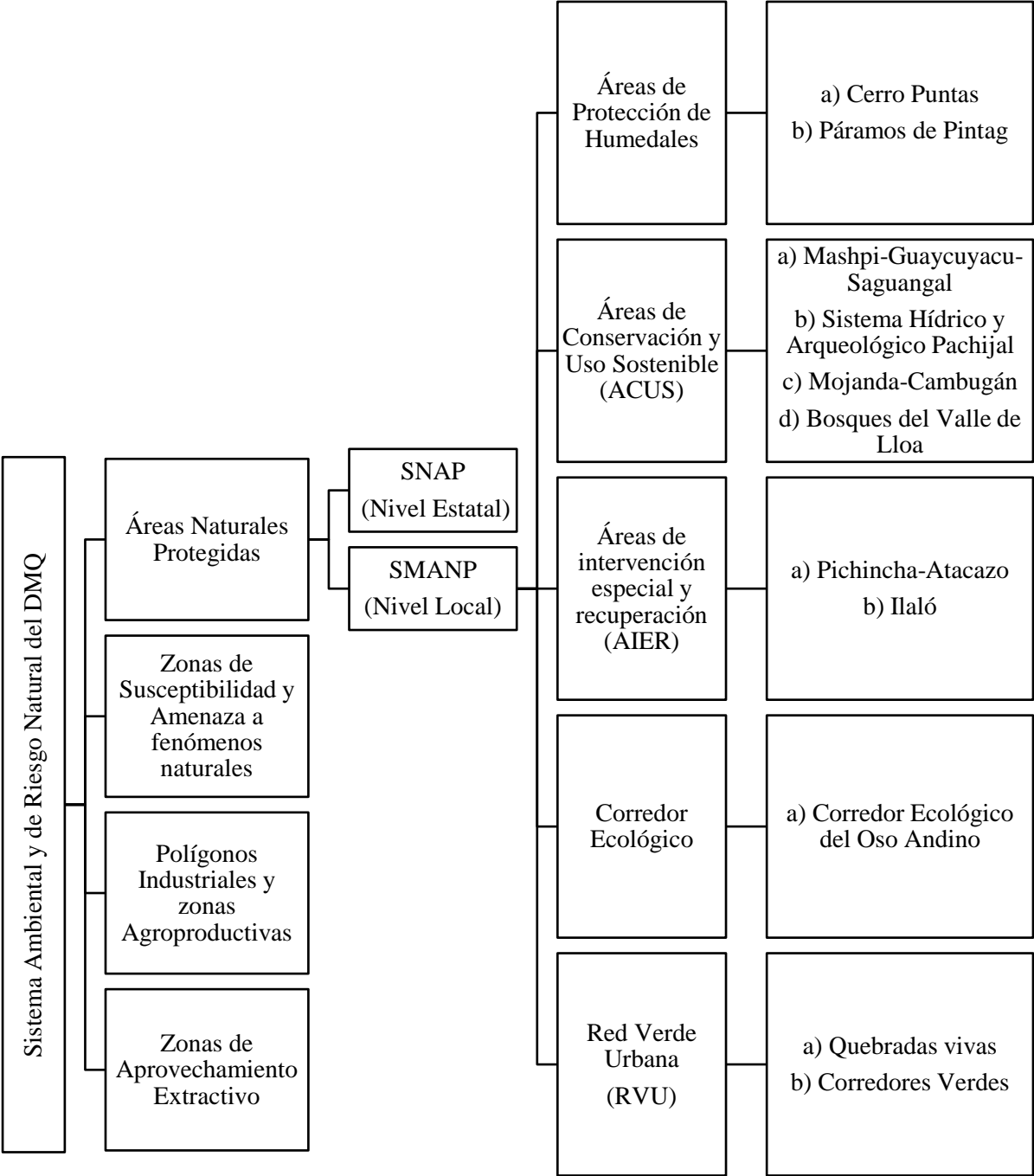
Urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial (MDMQ 2021, 89).

Dentro del PMDOT-PUGS (2021-2033) se define el AIER Pichincha-Atacazo y el AIER Ilaló. Para el primer caso, el 17 de abril de 2023, el MDMQ aprueba la ordenanza APA N° 002-2023, la cual redelimita el área, ubicación y linderos del AIER Pichincha-Atacazo. Para el segundo caso no hay un instrumento normativo aprobado, pero en el PMDOT-PUGS se dan tres pautas para su implementación:

(...) Implementar prácticas para la recuperación de la cobertura vegetal que se enfoquen en la conservación y protección de estos ecosistemas con el fin de disminuir su vulnerabilidad y de potenciar su valor histórico y social. (...) Promover programas que premien las buenas prácticas ambientales y de conservación del patrimonio ecológico, así como el ecoturismo comunitario para lograr un equilibrio económico, ambiental y social en la zona. (...) Generar planes que regulen las fronteras agrícolas y urbanas, tanto en predios públicos como privados, con el fin de recuperar y conservar este ecosistema, así como fortalecer la práctica de agroproducción sostenible (MDMQ 2021, 93).

A continuación se identifica la configuración del Sistema Ambiental y de Riesgo Natural del DMQ propuesto dentro del PMDOT-PUGS (2021-2033), donde se enfatiza la subdivisión del componente áreas naturales protegidas, y su acercamiento a la protección del cerro Ilaló.

Figura 2.4. Configuración del Sistema Ambiental y de Riesgo Natural del DMQ propuesto dentro del PMDOT-PUGS (2021-2033)

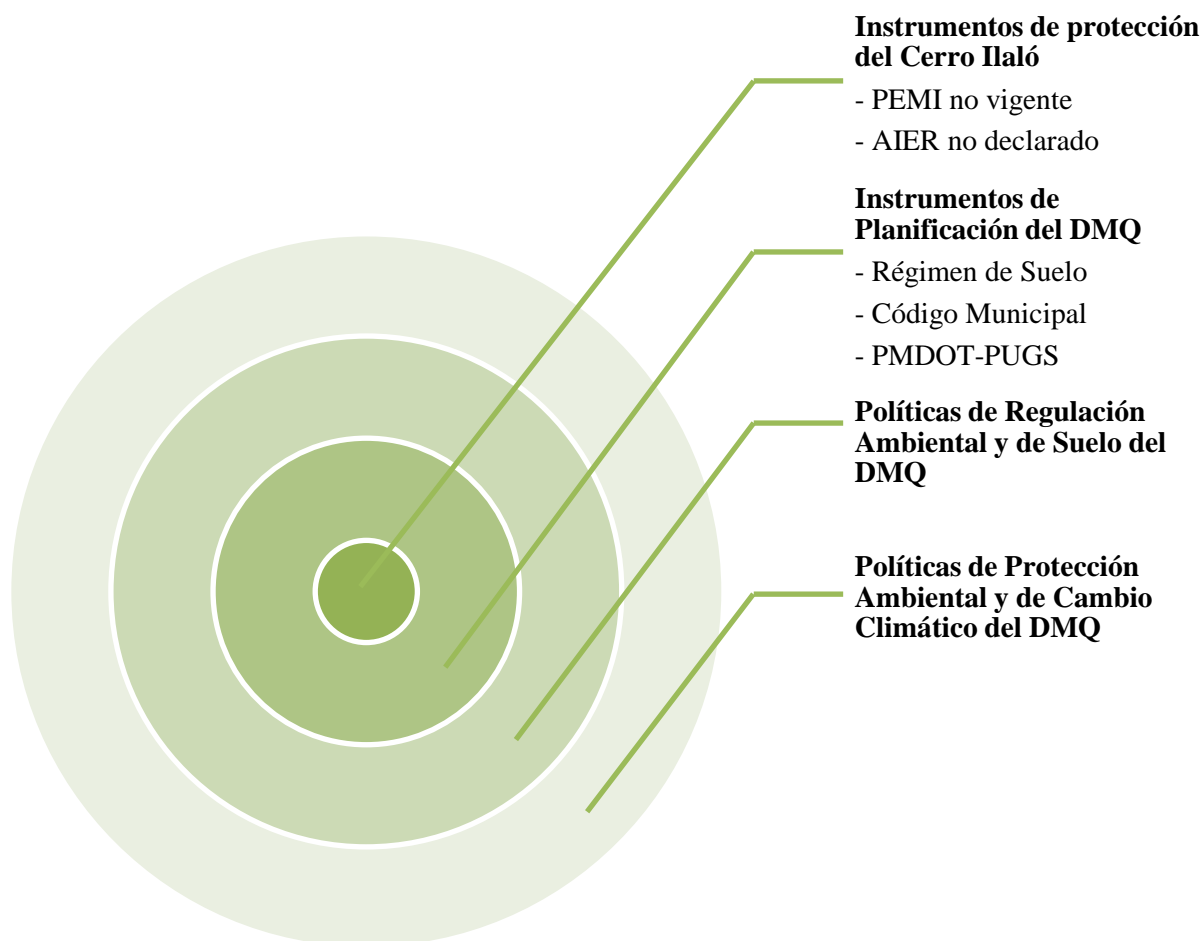


Fuente: Elaborado por el autor con base en MDMQ (2021).

2.4.3. Instrumentalización normativa de la protección del cerro Ilaló en 2023

Para Robles (2013), un criterio básico en la viabilidad de las políticas públicas, radica en que estas cuenten con un marco regulatorio. En tal sentido, a continuación se hace un repaso a la instrumentalización normativa para la protección del cerro Ilaló en 2023. Dentro de la Figura 2.5 se identifican cuatro círculos que indican el acercamiento normativo para la protección del cerro Ilaló: a) Políticas de Protección Ambiental y Cambio Climático, b) Políticas de Regulación Ambiental y de Suelo, c) Instrumentos de Planificación del DMQ, y d) Instrumentos de protección del Cerro Ilaló. Vale destacar que las políticas públicas que forman parte de los dos círculos exteriores indican muy poca o nula instrumentalización normativa, mientras que los dos círculos interiores indican la existencia de esta.

Figura 2.5. Instrumentalización normativa de la protección del cerro Ilaló en 2023



Fuente: Elaborado por el autor

En el círculo externo se ubican las políticas de protección ambiental y de cambio climático, pues son documentos complementarios desarrollada para el DMQ, los cuales no son vinculantes normativamente. Vale destacar que desde 2001 se ha desarrollado una considerable cantidad de este tipo de documentación, donde destacan: el Plan Equinoccio 21, las Políticas Ambientales para el DMQ, el Plan de Gestión Integral de la Biodiversidad, el Plan de Manejo Integral del Recurso Suelo, el Plan de Manejo de la Calidad del Agua, la Guía de Buenas Prácticas Ambientales, las Políticas y Estrategias del Patrimonio Natural, la Estrategia Quiteña de Adaptación al Cambio Climático, la Agenda Ambiental de Quito, las tres versiones del PAC-Q, el Plan Ambiental Distrital, el Plan Estratégico del SMANP, la Estrategia de Resiliencia del DMQ, y la Quito Visión 2040.

Dentro del siguiente círculo se indican las políticas de regulación ambiental y de suelo para el DMQ. Dentro de este apartado se ubican ciertas políticas que han sido o son de carácter vinculante (El Plan General de Desarrollo Territorial, el PUOS, el PMDOT, y el PUGS), y aquellas que no han sido o no son vinculantes pero que su objetivo radica en delinear criterios de regulación ambiental (El Plan Maestro de Gestión Ambiental, las Políticas y Estrategia de Patrimonio Natural, el Plan Ambiental Distrital, y el Plan Estratégico del SMANP).

Por su parte, el siguiente círculo indica los instrumentos normativos del DMQ, los cuales son el Régimen de Suelo, el Código Municipal y la Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS. Dentro de este apartado es donde se instrumentaliza el SMANP, el cual delimita las tipologías de unidades de planificación y manejo ambiental. Vale destacar que dentro del PMDOT-PUGS se hace mención al desarrollo del Plan de Manejo Integral del Ilaló; además de la delimitación del AIER Ilaló, pero hasta la finalización de esta investigación no tienen ninguna normativa aprobada. En tal sentido, y haciendo un acercamiento al último círculo, vale acotar que no existe un marco normativo específico para la protección del cerro Ilaló, por lo cual, su protección está supeditada a lo que mencionan los instrumentos normativos desarrollados de forma generalizada para la totalidad del territorio del DMQ.

Conclusiones

La presente investigación busca responder la interrogante: ¿Cómo las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático han abordado los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito, sobre el cerro Ilaló entre 2020 y 2023? En ese contexto, con base al debate teórico presentado en el primer capítulo, en conjunto a la descripción y análisis de los instrumentos de política pública de planificación territorial frente al cambio climático orientados a la protección de áreas naturales (diseñados a nivel nacional, local y específico) presentados dentro del segundo capítulo, fue posible esbozar criterios que respondan la pregunta de investigación.

Para Howlett y Capano (2021), el proceso de elaboración de políticas públicas se caracteriza por la diversidad de actores y su organización jerárquica. Para los autores, en todo momento existirá cierto grado de jerarquía en cualquier modo de gobernanza, dado que el gobierno debe cumplir con sus roles y responsabilidades. A su vez, Harris, Reveco y Guerra (2016) manifiestan que los procesos de planificación en Latinoamérica tienden a modelos de gobernanza jerárquica, donde el centro de poder y control político radica en el Estado, y la implementación de políticas se desarrolla de arriba hacia abajo a través de un limitado componente de interseccionalidad multinivel. Por otro lado, Lechón (2023) manifiesta que los procesos de gobernanza frente al cambio climático deberían promover el desarrollo de políticas públicas desde una perspectiva multinivel e intersectorial, ante lo cual los gobiernos deberían tener la capacidad de considerar la acción climática considerando las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno. A su vez, es necesario considerar que la viabilidad en la implementación de políticas públicas depende en gran parte de su instrumentalización técnico-jurídica (Robles 2013).

Bajo ese contexto teórico, el análisis del caso de estudio pone en evidencia una brecha entre la planificación y los instrumentos normativos para la protección de áreas naturales, pues pese a la existencia de una cantidad significativa de políticas, estrategias, planes, agendas y demás documentación complementaria, se identifica una deficiente instrumentalización, lo cual deja sin efecto de carácter vinculante a una gran cantidad de políticas públicas desarrolladas por la municipalidad. Por otro lado, la investigación pone en evidencia que el diseño institucional del DMQ se asocia a procesos de gobernanza jerárquica en la toma de decisiones y a una baja capacidad de acción, lo cual se exhibe con mayor claridad en el caso de la protección del cerro Ilaló y su alto número de instrumentos normativos que presentan problemas en su cumplimiento. Bajo ese contexto, resulta fundamental considerar dos ideas clave: a) la

revisión y ajuste de los instrumentos normativos del DMQ vinculados a la protección de áreas naturales es necesaria, conforme a los principios de jerarquía, unidad, vigencia y especialización (MDMQ 2012), y que, b) la protección de áreas naturales requiere de instrumentalización normativa desde una perspectiva multinivel e intersectorial (Lechón 2023).

Vale destacar que para la protección de áreas naturales del DMQ, y en específico de la protección del cerro Ilaló, se identifica un claro proceso de gobernanza jerárquica, el cual ha mermado la capacidad de agencia de la diversidad de actores sociales del territorio, y por ello, se ha perdido la capacidad operativa en el desarrollo e implementación de políticas públicas para la protección del cerro Ilaló. ¿Cómo se evidencia esto? Hasta la actualidad, el polígono Ilaló-Lumbisí no ha sido declarado como Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER), ni se haya puesto en vigencia el Plan Especial de Manejo Integral (PEMI), pese a las intenciones por parte del MDMQ desde 2011. En complemento, se evidencia que la implementación de instrumentos de política pública asociados a la protección del cerro Ilaló es muy baja, pues los instrumentos normativos se anclan en mayor medida al uso y gestión del suelo. Esto no quiere decir que la normativa desarrollada no sea la adecuada, más bien, que la normativa específica para la protección de áreas naturales no ha logrado ser implementada, lo cual pone en evidencia que el gobierno local tiene limitadas capacidades operativas para la implementación de instrumentos de protección de áreas naturales en zonas con alto riesgo ambiental como se demuestra en el caso del cerro Ilaló.

Para concluir, la investigación revela que a pesar de la existencia de una cantidad considerable de documentos de política pública, hay una brecha entre la planificación y la implementación efectiva de los instrumentos normativos. Ante lo cual, la ausencia de instrumentalización técnico-jurídica limita la aplicación de estas políticas. Por otro lado, se identifica que el diseño institucional del MDMQ plantea un modelo de gobernanza jerárquica, el cual merma la posibilidad de agencia de los diferentes actores sociales, y dificulta la capacidad de operativización de instrumentos de política pública para casos específicos, como lo es la protección del cerro Ilaló. Finalmente, vale destacar que la investigación analiza la coherencia de los mecanismos de protección de las áreas naturales del Distrito Metropolitano de Quito sobre el cerro Ilaló, diseñados en las políticas públicas de planificación territorial frente al cambio climático; pero a su vez, explora en menor medida las posibilidades de un modelo de gobernanza multinivel, el cual pueda articular el accionar gubernamental con los diversos actores del territorio y facilitar la capacidad de implementación de políticas públicas al

territorio. En ese sentido, resultaría pertinente analizar este modelo de gobernanza como parte de futuros procesos de investigación, para entender las posibilidades de implementación de instrumentos de política pública, y de esta manera complementar el análisis desarrollado.

Listado de acrónimos

AIER	Área de Intervención Especial y Recuperación
ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sostenible
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COA	Código Orgánico del Ambiente
CONDESAN	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
ECCO	Environmental Climate Change Outlook
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEI	Gases de efecto invernadero
GPA	Guías de buenas prácticas ambientales
GPU	Gran proyecto urbano
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MTD	Modelo Territorial Deseado
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC-Q	Plan de Acción Climático de Quito
PAD	Plan Ambiental Distrital
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador
PEMI	Plan Especial de Mejoramiento Integral
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PIT	Polígono de intervención Territorial
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PMGA	Plan Maestro de Gestión Ambiental
PMRRD	Plan Metropolitano de Reducción de Riesgo de Desastre
PNA	Plan Nacional de Adaptación
PND-E	Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PUOS	Plan de Uso y Ocupación de Suelo
PUGS	Plan de Uso y Gestión de Suelo
RCOA	Código Orgánico del Ambiente
SARN	Sistema Ambiental y de Riesgo Natural
SCC	Subsecretaría de Cambio Climático
SHOT	Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SMANP	Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas
STHV	Secretaría de Hábitat, Territorio y Vivienda
TULASMA	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundario del Ministerio del Ambiente

Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro oficial N° 449.
- Ascencio, Stephanie. 2019. “El marco facilitador de la adaptación al cambio climático en México. Propuestas desde las políticas públicas y el derecho”. Tesis de Doctorado, Universitat Rovira i Virgili, España.
- Ávila, Héctor. 2009. “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades”. *Estudios Agrarios*: 93-123.
- Balcázar Patricia, Norma González, Gloria Gurrola y Alejandra Moysén. 2013. *Investigación cualitativa*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bárcena, Alicia, José Luis Samaniego, Wilson Peres y José Eduardo Alatorre. 2020. *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe. ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*. Santiago de Chile: Chile.
- Barsky, Andrés. 2005. “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 9 (194): 36.
- Bazant, Jan. 2008. “Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias”. *Revista Bitácora Urbano Territorial* 13 (2):117-132.
- Bonilla, Alejandra. 2020. “El ciclo operativo del promotor inmobiliario en la producción del periurbano del Distrito Metropolitano de Quito”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Bustamante, Bernardo y Susana Herrero. 2017. “La clase dominante como determinante de la forma de Quito”. *Bitácora Urbano Territorial* 27 (3): 81-90.
- Carrasco, Camila. 2019. “Estado, gobernanza y políticas públicas para enfrentar el cambio climático”. En: *Chile y el cambio climático: Pensar globalmente, actuar localmente*, compilado por Camila Carrasco, 1-24. México: Imagen y Comunicación Organizacional.
- Carrión, Andrea. 2007. “Gestión del crecimiento suburbano: Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito”. *Lincoln Institute of Land Policy*: 1-25.

- Carrión, Fernando y Jaime Erazo. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 41(3): 503-522.
- Carrera, María, Macarena Bustamante y Malki Sáenz. 2016. *Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito: conocer nuestro patrimonio natural*. Quito: Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina.
- De Mattos, Carlos. 2010. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Delgado, Gian, Cristina Campos y Patricia Rentería. 2013. “Cambio climático y Megaurbes latinoamericanas. Una revisión desde la ecología política y el metabolismo urbano”. *Hábitat Sustentable* 2 (1): 2-25.
- Franco, Daland. 2023. “Mecanismos en la gobernanza ambiental global”. *InterNaciones* 24: 35-54.
- Green, Jessica, Thomas Sterner, & Gernot Wagner. 2014. “A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies”. *Nature climate change* 4 (12): 1064-1067.
- Harris, Jordan, Cristóbal Reveco, y 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: Chile.
- Harvey, David. 2000. “Mundos urbanos posibles”. En *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, editado por Ángel Martín Ramos, 177-198. Barcelona: Ediciones UPC.
- Hempel, Lamont. 1996. *Environmental governance: the global challenge*. Island Press.
- Howlett, Michael y Giliberto Capano. 2021. “Governance styles. Re-thinking governance and public policy”. *Varieties of Governance*: 3-24.
- Hurtado, Karla. 2022. “Inclusión en la agenda local de las soluciones basadas en la naturaleza (SBN) como medidas de adaptación climática en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)”. Tesina de Especialización, FLACSO Ecuador.
- Isuani, Fernando. 2012. “Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 19: 51-74.

- Lara, David. 2016. “Análisis de la dinámica territorial del Cerro Ilaló que justifica su declaración como área natural protegida del Distrito Metropolitano de Quito”. Tesis de Grado en Ingeniería Geográfica y Gestión Ambiental, PUCE Ecuador.
- Larenas, René. 2019. “Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía”. En: *Territorialización de la política pública y gobernanza, Serie Territorios en Debate N° 7*, coordinado por Francisco Enríquez Bermeo, 87-121. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Lechón, Wilson 2023. “Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador”. *Estado y Comunes, revista de políticas y problemas públicos* 16 (1): 39-59.
- López, Carlos. 2019. “Dinámicas de la configuración espacial, expectativas y estrategias de la élite quiteña, Urbanización Jacarandá 1970-2016”. *Eídos* 13: 15-26.
- López, María. 2014. “Estudio comparativo de las coberturas vegetales del volcán Ilaló, en tres periodos 1983, 1996 y 2010”. Tesis de Grado en Ingeniería Geográfica y del Medio Ambiente, ESPE Ecuador.
- MAATE (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica). 2008. *Política de Ecosistemas Andinos del Ecuador*. Quito: Ecuador.
- Martínez, Roberto. 2010. “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*: 13-46.
-
- _____. 2013. *Manual para la gestión operativa de las áreas protegidas del Ecuador*. Quito: Ecuador.
-
- _____. 2023. *Plan de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027)*. Quito: Ecuador.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). 2006a. *Plan de Gestión Integral de la Biodiversidad*. Quito: MDMQ.
-
- _____. 2006b. *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.

-
- _____ . 2007. *Ordenanza sustitutiva del Título V, “Del medio ambiente”, libro segundo, del código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2011. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2012. *Agenda Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011-2016*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2015a. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2015b. *Plan Ambiental Distrital 2015-2025*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2019. *Resolución 007*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2021. *Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS 001*. Quito: MDMQ.
-
- _____ . 2023. *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) & 100 Resilient Cities. 2017. *Estrategia de resiliencia para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.
- Mejía, Monserrath, y César Páliz. 2018. “El territorio periurbano de la ciudad de Quito: expansión urbana, cambio de la morfología y valor del suelo. Caso de estudio: Valle de Los Chillos, Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador”. *Eídos* 11: 1-26.
- Mendoza, Iván, Manuel Rivera y Yamil Doumet. 2022. “Políticas públicas ambientales y desarrollo turístico sostenible en las áreas protegidas de Ecuador”. *Revista de Estudios Andaluces* 43: 106-124.
- Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales. 2009. *Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito 2009-2015*. Quito: MDMQ.
- PNUMA, Fondo Ambiental del MDMQ y FLACSO Ecuador. 2011. *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano: ECCO Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: CrearImagen.

- Prats, Joan. 2005. “Modos de gobernación de las sociedades globales”. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, compilado por Agustín Cerrillos, 145-172. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Raza, Patricio. 2020. “Conflicto Ambiental: Declaratoria del AIER Ilaló Lumbisi”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín.
- Robles, Guadalupe. 2013. “Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos”. *Ra Ximhai* 9 (2): 99-112.
- Sánchez, Roberto. 2013. *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina. Documentos de proyectos*. Santiago de Chile: Chile.
- Sarzosa, Richard. 2022. “La producción inmobiliaria de ciudadelas privadas cerradas en el Valle de Los Chillos: Procesos de segregación residencial y fragmentación territorial entre 2000 y 2020”. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Secretaría de Ambiente del MDMQ. 2012. *Plan de Acción Climático de Quito 2012-2016*. Quito: MDMQ.
- _____. 2013. *Caracterización del Área de Intervención Especial y Recuperación del volcán Ilaló y Bosque Protector Flanco Oriental del Volcán Pichincha y Cinturón Verde de Quito – Bloque 8*. Quito: MDMQ.
- _____. 2015. *Plan de Acción Climático de Quito 2015-2025*. Quito: MDMQ.
- Secretaría de Ambiente del MDMQ & C40 Cities. 2020. *Plan de Acción Climático de Quito 2020-2050*. Quito: MDMQ.
- Secretaría General del Concejo del MDMQ. 2015. *Informe No. IC-O-2015-092 sobre el primer debate del Proyecto de Ordenanza que regula el Área de Intervención y Recuperación “AIER Ilaló-Lumbisi”*. Quito: MDMQ.
- _____. 2023. *Ordenanza Metropolitana de Infraestructura Verde-Azul*. Quito: MDMQ.