

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS  
URBANOS**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA EFECTIVIDAD EN LAS  
POLÍTICAS DE RELOCALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS ASENTADAS EN  
ZONAS DE ALTO RIESGO:  
CASOS PUEBLO BLANCO II Y LA MENA (2009-2014)  
QUITO**

**VERÓNICA SORAYDA ECHEVERRÍA AVELLÁN**

**FEBRERO 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS  
URBANOS**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA EFECTIVIDAD EN LAS  
POLÍTICAS DE RELOCALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS ASENTADAS EN  
ZONAS DE ALTO RIESGO:  
CASOS PUEBLO BLANCO II Y LA MENA (2009-2014)**

**VERÓNICA SORAYDA ECHEVERRÍA AVELLÁN**

**ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA  
LECTORES/AS: NURY BERMÚDEZ  
JORDI SÁNCHEZ CUENCA**

**FEBRERO 2015**

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a mi familia

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis Profesores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por su dedicación y entrega.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCION.....	2
Problemática .....	3
Metodología.....	7
CAPÍTULO I	
LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA	
Gobernanza.....	9
Características de la Gobernanza.....	11
Gobernanza, Políticas Públicas y participación.....	12
Efectividad de las Políticas Públicas .....	13
Política Pública .....	13
Implementación .....	15
Enfoques de la implementación.....	15
Instrumentos .....	19
Matriz NATO .....	19
Efectividad de las Políticas Públicas .....	20
Participación Ciudadana .....	21
Formas de participación ciudadana .....	22
Tipos de participación ciudadana .....	23
Participación ciudadana en gobiernos locales .....	24
Funciones de la participación ciudadana .....	26
Diseño de los espacios de participación ciudadana .....	26
Instrumentos o mecanismos de la participación ciudadana.....	27
CAPÍTULO II	
LA GESTIÓN DE RIESGO COMO EJE TRANVERSAL	
Construcción del riesgo de desastre.....	29
Ocupación del suelo .....	30

Gestión de Riesgos .....	31
Mitigación.....	32
Relocalización .....	33
Gestión de Riesgos y Planificación Urbana en el DMQ.....	34
Relocalización en el Distrito Metropolitano de Quito.....	38
Participación Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.....	45

### CAPÍTULO III

#### HERRAMIENTAS DE LA POLÍTICA DE RELOCALIZACIÓN EN EL DMQ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESTUDIOS DE CASO LA MENA Y PUEBLO BLANCO II

Nodalidad .....	49
Recopilación de Información.....	49
Publicidad .....	50
Autoridad.....	51
Regulación de mando y control .....	51
Establecimiento de normas y reglamentos delegados .....	52
Tesoro .....	54
Subvenciones y préstamos.....	54
Impuestos y gastos fiscales.....	56
Organización.....	57
Disposiciones de bienes y servicios de empresas públicas.....	57

### CAPÍTULO IV

#### INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE RELOCALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN RELOCALIZACIÓN Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ESTUDIOS DE CASO

Instrumentos y participación ciudadana .....	62
Instrumentos de Nodalidad y Participación Ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena.....	62
Instrumentos de Autoridad y participación ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena	63
Instrumentos de Tesoro y participación ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena .....	65
Instrumentos de Organización y participación ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena .....	67

CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	79
ANEXOS.....	84

## ÍNDICE DA TABLAS

Tabla 1. Instrumentos de la política por los principales recursos de gobierno
Tabla 2. Formas de participación ciudadana
Tabla 3. Total de viviendas y familias en riesgo
Tabla 4. Datos de pluviometría en Quito años 1995-2011
Tabla 5. Estado de planes de vivienda en el DMQ (agosto 2009-junio 2013)
Tabla 6. Niveles Institucionales y entidades que los integran
Tabla 7. Instrumentos de la política de relocalización en el DMQ
Tabla 8. Bonos y ayudas del plan de relocalización
Tabla 9. Montos invertidos en relocalización al 2012
Tabla 10. Políticas y Planes de acción del Concejo Metropolitano de Seguridad

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Datos de pluviometría en Quito años 1995-2011
Gráfico 2. Integrantes del Concejo Metropolitano de Seguridad
Gráfico 3. Resultado de encuesta instrumento de autoridad
Gráfico 4. Resultado encuesta participación
Gráfico 5. Imagen Conjunto habitacional Pueblo Blanco II
Gráfico 6. Imágenes aéreas c. Hab. Pueblo Blanco II años 2013-2002
Gráfico 7. Conjunto habitacional La Mena
Gráfico 8. Imagen aérea C. Hab. La mena 2013
Gráfico 9. Barrios de origen de las familias beneficiarias C. Hab. La Mena.
Gráfico 10. Resultados de encuestas sobre participación en el proceso de relocalización

## RESUMEN

El Municipio del DMQ en la administración del Alcalde Barrera introdujo cambios dentro de las políticas de gestión territorial, con lo cual acompañó procesos de regularización de barrios y de relocalización de la población que se encuentre en situación de riesgo no mitigable. Así para el año 2010 se aprueba el Plan de Relocalización Emergente de Familias de Alto Riesgo, bajo el modelo de una intervención en pro de la mitigación lo cual responde a una gestión correctiva.

El presente trabajo pretende indagar la efectividad de la política de relocalización por riesgos naturales y cómo incidió en ello la participación ciudadana analizando las herramientas o instrumentos de gobierno a partir del Modelo NATO desarrollado por Christopher Hood, quien afirma que el gobierno posee cuatro recursos básicos que utiliza para detectar o ejecutar, estos son: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

Se han tomado como estudios de caso las relocalizaciones efectuadas en el Conjunto Habitacional Pueblo Blanco II ubicado al norte de la ciudad de Quito y en el Conjunto Habitacional La Mena ubicada al sur de la ciudad de Quito con el objetivo de contrastar la implementación de una misma política en dos contextos diferentes.



## INTRODUCCION

Las condiciones y servicios con que cuenta una ciudad dependen en gran medida de la gestión de su gobierno local. En América Latina lo local sufrió cambios significativos en las últimas décadas gracias a los procesos de democratización y descentralización que incluyen “reformas en las estructuras, los principios, las finanzas y la participación a nivel local” (ONU, 2012:134). Por su parte el Municipio de Quito a inicios de los años noventa empieza una reestructuración institucional fuerte debido a la conformación del Distrito Metropolitano<sup>1</sup> con lo cual se constituye como una “entidad que promueve el desarrollo dentro de una perspectiva de gobierno local” (Córdova, 2011: 146) dejando atrás su rol habitual como prestador de servicios.

La descentralización en términos generales se expresa en la transferencia de competencias de orden central a otros de carácter sub-nacional y es importante recalcar que en América Latina aparece no solo como una condición para ahondar la democratización y enfrentar la deuda sino también como “la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público” (Finot, 2001: 16).

Los gobiernos locales se enfrentan a nuevos desafíos que incluyen mejora en la calidad de vida urbana además de la garantía de derechos relacionados con la seguridad, la movilidad, la protección ambiental y la desigualdad social. Estas nuevas expresiones territoriales ya no obedecen a las lógicas tradicionales y requieren la incorporación de actores y una intensa coordinación supra municipal (ONU, 2012). Frente a ello aparece la gobernanza como una nueva forma de entender a la acción pública y sus estructuras organizativas refiriéndose a una nueva manera de definir la acción de gobierno e “involucra un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política” (Farinos, 2005: 221).

En definitiva la política pública es el fruto de los distintos modos de gobernanza que han sido adoptados por los gobiernos locales en los últimos años. El concepto de

---

<sup>1</sup> Ley 46 de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial 345 de 27-12-1993

gobernanza se relaciona con los cambios que ocurrieron en el mundo durante los últimos treinta años como: la globalización, los avances tecnológicos, el incremento de organizaciones no gubernamentales o el paulatino interés de la sociedad civil por lo político lo que ha ocasionado una crisis en el modelo tradicional del Estado. De esta manera el Estado va perdiendo paulatinamente su rol de encaminar el desarrollo de la sociedad y de regular la vida pública. Por otro lado aparecen nuevos actores con quienes el Estado debe interactuar sean estos nacionales, internacionales, públicos o privados, lo que le obliga a adaptarse a un nuevo escenario político. El término gobernanza alude a la “acción y efecto de gobernar” o a la “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la economía<sup>2</sup>” (Launay-Gama, 2006).

Con respecto a la relación Estado-sociedad, existen diversas formas de concebir la intervención de la sociedad en las políticas públicas. Desde el sufragio; la participación en la formulación de las políticas; la utilización de mecanismos que tiene la sociedad para incurrir en las estructuras estatales o en las políticas públicas hasta el proceso por el cual los sujetos sociales y colectivos, de acuerdo a sus intereses intervienen en asuntos colectivos (Canto Chac, 2008).

### *Problemática*

Uno de los problemas que arrastra la ciudad de Quito desde su conformación es la inseguridad en que vive su población debido a encontrarse ubicado geográficamente en un lugar de gran vulnerabilidad frente a los desastres. “Vulnerabilidad que radica en la alta exposición de amenazas de origen natural y antrópico; en la relativamente alta densidad de la población; alta concentración de infraestructuras y servicios; baja resiliencia de la población, debilidades institucionales; problemas de accesibilidad, entre otros” (MDMQ, 2012: 25).

---

<sup>2</sup> Tomado del “Diccionario de la Real Academia de la Lengua”

Cada año el Municipio y las Organizaciones de socorro se enfrentan a eventos que destruyen viviendas e infraestructuras en la ciudad, dejando a su paso población damnificada y en muchos casos víctimas mortales. La mayoría de estos fenómenos se presentan en barrios marginales asentados generalmente en zonas vulnerables, cabe recalcar que los movimientos en masa representan la mayor amenaza en el Distrito donde se calcula que existe un 72% de territorio amenazado (MDMQ, 2012).

De acuerdo al PMOT 2012-2014 uno de los objetivos estratégicos del modelo territorial es “regular y gestionar un desarrollo urbano y rural equilibrado, sustentable y seguro [...]” (MDMQ, 2012: 29), para lo cual se incluye el componente de “las zonas y sectores priorizados para la mitigación de riesgos por movimientos de masa e inundaciones” (MDMQ, 2012: 35) y se plantea la política de mantener un territorio seguro frente a eventos naturales; reducir la cantidad de familias que se encuentren en situación de riesgo e incluye programas de relocalización (MDMQ, 2012).

La Constitución Política del Ecuador del 2008 en el Artículo 3, Númeral 6 considera como deber primordial del Estado “promover el desarrollo equitativo de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución 2008: 17), además en la misma Constitución se define a la gestión de riesgos como uno de los ámbitos del sistema nacional de inclusión y equidad social,<sup>3</sup> lo cual provoca cambios en todos los niveles de gobierno. Consecuentemente en el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) se propone como Estrategia Territorial Nacional consolidar el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial, para el año 2010 se aprueba el COOTAD el mismo que tiene entre sus objetivos la profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado.

La prevención de desastres es un asunto que incumbe a toda la sociedad, donde los diferentes actores, sean estos el gobierno, las organizaciones o los ciudadanos tienen

---

<sup>3</sup> “Art 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (Constitución 2008).

diferenciadas responsabilidades y obligaciones. El gobierno como el gran administrador tiene una alta responsabilidad en la prevención de desastres, lo cual supone asegurar las condiciones para garantizar la vida y los bienes de los miembros de la sociedad. Las organizaciones sociales y los ciudadanos tienen obligaciones de naturaleza cívica y económica, donde las responsabilidades legales están delimitadas por la pertinencia de una autoridad.

Actualmente se considera que la “Gestión de Riesgos debe integrarse a, o transversalizarse en la gestión del desarrollo en sus distintas expresiones sectoriales o territoriales” (CAF, 2009: 38) con el fin de que este tema siempre este presente al diseñar políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo.

La participación ciudadana es inherente a la gestión de riesgos, se encuentra presente en todos sus momentos: antes, durante y después del desastre. Existe gran cantidad de bibliografía especializada e información institucional que trata sobre los procesos de participación en la gestión de riesgos, enfocándose la mayoría en la prevención. Se ha demostrado que la intervención de la población es muy importante en el manejo de respuesta a desastres, debido al conocimiento que manejan de las zonas afectadas así como el tema de liderazgo. La intervención de la población “como sujetos activos y no como objetos pasivos o víctimas evita problemas de dependencia y predispone a la participación posterior en actividades de rehabilitación y reconstrucción” (Markley, 1989: 10).

Es evidente que existe un vacío de información y documentación en relación a los procesos de participación ciudadana en el tema de relocalización urbana como forma de mitigación o solución post-desastre. Aunque en varios procesos de relocalización se afirma que el éxito de estos programas dependen del mayor grado de participación de los actores sociales.

La relocalización de la población es una herramienta de Gestión de Riesgos y al mismo tiempo una herramienta de Gestión de Suelo que se utiliza con el fin de liberar lotes que presentan amenazas naturales o antrópicas para llevar adelante la legalización

de barrios informales. Sin esta relocalización los barrios informales no podrían formalizarse, o al menos no de manera responsable. Esta forma de mitigación utilizada también en otros países de la región reduce considerablemente el gasto económico, ya que los presupuestos de relocalización o reubicación post desastre son sumamente altos. En este sentido se la considera como una acción responsable y conveniente para la administración pública.

Se conoce que el acceder al suelo es una de las practicas claves que realizan los pobres para ser parte de la ciudad, sobre todo en las ciudades latinoamericanas, donde las herramientas de control y regulación tradicionales no han dado el resultado esperado, así gran parte del territorio urbano se vuelve ilegal con respecto a la zonificación, las normativas, los códigos de construcción, etc. En algunos países se han desarrollado políticas públicas con el fin de emitir escrituras y legalizar tierras que se ocupaban ilegalmente con el propósito de reducir la pobreza (Balbo, 2003), entendiendo que el llegar a ser propietario legal mejora la condición de crédito de la población.

La actitud generalizada de la población de bajos recursos que habitaba en zonas de riesgo era esperar la legalización de sus predios<sup>4</sup>, y en caso de daños materiales o humanos esperar el asistencialismo que generalmente venía del gobierno central. Con el cambio de paradigma hacia la gobernanza las decisiones deberían ser tomadas entre el Estado y la sociedad, en este sentido se supone que el Plan de Relocalización se constituye en una solución frente al problema de asentamientos en áreas de riesgo. El presente trabajo tiene como objetivo *identificar* la participación ciudadana en las herramientas escogidas para la implementación de la política de relocalización y evidenciar si esta participación interviene en alguna medida en la coherencia entre los instrumentos de la política. En este contexto es válido preguntarse: ¿De qué manera la participación ciudadana incide en la efectividad de la Política de Relocalización de familias asentadas en zonas de alto riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito?

---

<sup>4</sup> Esto es lo que han expresado los moradores en las entrevistas realizadas para el presente trabajo.

La hipótesis que se sostiene es que la participación ciudadana incide positivamente en la efectividad de la relocalización, por lo menos así lo demuestran las experiencias que se han dado en la región en la medida que se creen condiciones para que los beneficiarios -nuevos propietarios formales- mejoren su calidad de vida de una manera integral, siendo ellos los protagonistas principales del cambio. Sin participación la política de relocalización se transforma en una imposición que no generará los resultados esperados ni espacialmente ni temporalmente.

### *Metodología*

La metodología trata de analizar la participación en la política de relocalización implementada en el período administrativo del Alcalde Barrera (2009-2014). Para ello se ha realizado un acercamiento con los instrumentos identificados a partir del Modelo NATO desarrollado por Christopher Hood. De esta manera se ha revisado los diferentes instrumentos como: ordenanzas, leyes, soluciones habitacionales, formas de financiamiento, ayudas económicas, instituciones, documentos, fichas y publicaciones.

Para cumplir con el objetivo de esta investigación se analizaron encuestas y entrevistas realizadas a funcionarios municipales, beneficiarios y vecinos de los sectores de los estudios de caso. En primera instancia era necesario tener una idea general de los mecanismos de la relocalización, para ello se entrevistó a cuatro funcionarios municipales, quienes participaron en el Plan; luego se realizaron visitas a los conjuntos habitacionales de Pueblo Blanco II en el norte y La Mena en el sur allí a través de los presidentes de las respectivas directivas se fijaron maneras de contactarse con miembros de las familias beneficiarias. Se realizaron entrevistas y encuestas orientadas principalmente a indagar sobre el nivel de participación que existió en el proceso.

La efectividad se observó a partir de la coherencia de los instrumentos de la política y la participación ciudadana a través del análisis del tipo y nivel de participación que se dio en cada uno de los instrumentos que se utilizaron en la implementación de esta política, identificados y clasificados mediante la Matriz NATO.

Este estudio se realizó metodológicamente en tres pasos: el primero fue la investigación teórica, el segundo la recolección de información secundaria y el tercero el estudio de campo. A través planes de desarrollo territorial realizados por la administración local y a las normativas se ha realizado un acercamiento de la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito. Las entrevistas que se efectuaron tuvieron la finalidad de entender el proceso y la situación actual de los beneficiarios.

## CAPÍTULO I

### LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA

#### **Gobernanza**

El fin último de la política es conseguir un grado razonable de estabilidad social utilizando las políticas públicas como medio de cambio o continuidad en los diferentes ámbitos de la vida colectiva. Esta suma de políticas públicas repercute sobre los equilibrios sociales existentes sea para reforzarlos o para modificarlos. Cuando estas repercusiones son aceptadas se habla de gobernabilidad del sistema, pero si por el contrario no lo son estamos frente a una crisis de ingobernabilidad (Vallès, 2006: 425).

La gobernabilidad, pues, depende de la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales. Si el sistema político no es capaz de adoptar políticas públicas eficaces y de dar respuesta –a medio plazo- a los conflictos detectados se acumulan los problemas pendientes y se acentúan los desequilibrios y las tensiones (Valles, 2006: 426).

Algunos analistas afirman que la gobernabilidad está relacionada con la sustitución de gobiernos, así la inestabilidad gubernamental mostraría incapacidad para atender adecuadamente las demandas sociales y darles solución de manera operativa. Esta idea es discutible ya que muchos regímenes dictatoriales han durado largo tiempo, además que cuando se habla de gobernabilidad hay que tomar en cuenta la calidad del gobierno y sus efectos y no solamente la duración del gobierno. Otros analistas adoptan la idea del rendimiento de la acción del gobierno, donde la gobernabilidad “se mide por el grado de ajuste conseguido entre las necesidades sociales expresadas y los resultados obtenidos por las políticas que el sistema genera en respuesta a aquellas necesidades” (Vallès, 2006: 427). En los últimos años el debate sobre la gobernabilidad ha incorporado el concepto de gobernanza, según Joseph Vallès ésta “equivale a la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo” (Vallès, 2006: 429).

El debate y las definiciones sobre la gobernanza han surgido en diferentes tipos de instituciones y campos académicos. El término gobernanza se ha utilizado en países de Europa Occidental, EE.UU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y posteriormente se



convirtió en un tema dominante en las organizaciones internacionales, particularmente el Banco Mundial y las Naciones Unidas. En la literatura occidental se centra principalmente la idea de un cambio de la percepción realista del antiguo gobierno y el sistema de Westfalia, en el que el mundo se divide en Estados-nación soberanos y territorialmente exclusivos, cada uno con un monopolio interno hacia la nueva gobernanza.

El antiguo gobierno se caracteriza por tener una administración de gobierno que es considerado como el actor dominante clave en el campo de la política, internamente existe una clara jerarquía de autoridad y gobierno visto como un proceso jerárquico de arriba hacia abajo, con el Estado-nación tomando el centro del escenario. Sin embargo, con el cambio de gobierno a gobernanza, la administración de gobierno es ahora sólo un jugador entre muchos otros en el campo de la política. La arena política se ha convertido visiblemente en un campo más lleno de gente, con más actores involucrados, donde los límites entre lo público y lo privado son menos precisos y el dominio del gobierno sobre el proceso político se ha transformado (Kjaer, 2004; Newman, 2005 citado en Kennett, 2008: 4).

El concepto de gobernanza ha sido redefinido en varias ocasiones, actualmente “se utiliza para enfatizar los cambios con respecto a las formas de gobierno más tradicionales” (Farinós, 2005: 221), es decir que la gobernanza se refiere a las nuevas formas en el accionar del gobierno lo cual implica también nuevas formas en el accionar de los actores involucrados.

Para “Richards y Smith (2002) la gobernanza es una etiqueta descriptiva que se utiliza para resaltar la naturaleza cambiante del proceso político en las últimas décadas. En particular, nos sensibiliza a la creciente variedad de terrenos y de actores que participan en la elaboración de la política pública” (Kennett, 2008:4). Por lo tanto, exige que se consideren todos los actores y los lugares más allá del núcleo ejecutor del proceso de formulación de políticas.

### *Características de la gobernanza*

Para Hermet y Kazancigil (2005) la gobernanza no tiene una definición genérica, pero se deja ver partir de sus atributos, los mismos que se inscriben en las siguientes características:

- “La gobernanza es posicional, ella concierne en suma su geometría. La gobernanza se concibe como un modo de gestión de casos complejos –modo de gestión de la complejidad en un nuevo lenguaje- donde los actores principales se despliegan sobre el mismo plano, con una igualdad horizontal. Esto es de un modo inverso de lo que se produce en el gobierno donde sus actores se superponen verticalmente, en una posición de subordinación cara a cara de los representantes del Estado o de los Estados que ocupan el punto más elevado de influencia y legitimidad.
- La buena gobernanza gestiona el control de los asuntos públicos sin diferir sustancialmente de cómo gestiona sus asuntos la empresa privada. Simplificando, su objetivo es la absoluta abolición en la distinción público/privada, que hasta hace poco se reservó al Estado, los grupos estatales y organizaciones que están comenzando a tomar su lugar de agentes reguladores.
- Esta realidad de dejar el rol de simple agente regulador al antiguo poder público se encuentra justificada por la creencia de que, en todos los dominios, las sociedades o las relaciones entre países se encuentran regidas por mecanismos de auto ajuste como las del mercado sobre el plano económico. Incluso el objetivo de los adeptos a la gobernanza más radical consiste en quitar las decisiones serias, que son las económicas, a la política y a los políticos.
- Al situarse en una relación horizontal repudiando la vieja jerarquía vertical que garantiza el privilegio del Estado soberano, los actores se escogen entre ellos por cooptación, en función de sus posiciones adquiridas o de aquellas que serán adquiridas gracias a su talento táctico o a su proximidad ideológica con los actores que ya están ubicados.
- La gobernanza corresponde a un proceso de decisión siempre revocable y provisional: no designa el sitio del poder último y exclusivo de los otros como lo hacen las nociones de gobierno o de Estado.
- Según la lógica de la gobernanza las decisiones no son más el producto de un debate y de una deliberación. Ellas son el resultado de negociaciones, incluso de regateo y de trueque entre las diferentes partes.

- La lógica de cooptación de la gobernanza se aplica particularmente a las políticas sectoriales, desde una perspectiva neo-corporativista. Ciertos análisis hablan sobre la democracia sectorial o sectorializada, sin ver la antinomia entre las dos palabras. Orientada clásicamente en el sentido de una expresión del interés general y de una acción al servicio de este, o del bien común, la democracia no puede según esta aceptación ser sectorializada. En efecto el interés particular de un sector de la sociedad lleva un alto riesgo de contradecir el interés del conjunto de la comunidad política (bien común).
- La gobernanza es un modo de gestión que tiende a codificarse bajo las normas o los códigos de conducta negociados en lugar de las leyes aprobadas bajo regla de la mayoría, o cuestiones de tradición jurisprudencial ilustradas por el derecho común” (Hermet y Kazancigil, 2005: 8-10)

Las características de la gobernanza evidencian la transformación que están experimentando las formas tradicionales de gobierno lo cual responde a una realidad más compleja por la que atraviesa la sociedad actual.

#### *Gobernanza, Políticas Públicas y participación*

Sí las políticas públicas son consecuencia de las diferentes formas de gobernanza, se entiende que los aspectos que la estructuran en su formulación, implementación y evaluación son el resultado de las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. La interacción Estado-sociedad está condicionada por la capacidad colectiva de los actores quienes pueden desarrollar acciones y efectos concretos sobre algún problema político (Córdova, 2013: 9).

Al tratar el tema de participación ciudadana se hace alusión al término ciudadanía, es decir que se reconoce que los individuos tienen la capacidad de defender sus derechos frente a una autoridad de gobierno. Esta idea surge en la antigua Grecia donde los individuos libres disfrutaban de un status dentro de la polis, es decir que el concepto de ciudadanía está ligado al concepto de ciudad o a *lo local*. El ciudadano entonces

es un sujeto político poseedor de un estatuto que le confiere derechos civiles, sociales y de participación política” de tal manera que “la ciudadanía se amplía y se reafirma cuando los individuos adquieren derechos y participan activamente en el proceso de tomas de decisiones políticas (Farinós, 2005:222).

En la actualidad el ciudadano es un ente global, generalmente un ser desterritorializado tanto a nivel local como estatal. Frente a eso existen dos alternativas: la ciudadanía pasiva y la ciudadanía activa. La segunda se basa en la participación directa de la sociedad civil lo cual genera presión en la toma de decisiones políticas. Se ha evidenciado que esta forma de participación tanto como la primera presenta riesgos ya que ésta no se encuentra arraigada ni desarrollada en todos los países por igual, de tal manera que en un modelo de gobernanza incluso se podría llegar a enmascarar políticas que respondan al beneficio de los grupos más poderosos (Farinós, 2005: 223).

### **Efectividad de las políticas públicas**

#### *Política Pública*

Gobernar un territorio significa implementar en él una política pública. La política pública es la combinación del concepto de *public* y *policy*, es decir “el proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales programas de acción pública”, (Roth, 2010: 20). La política pública es:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002: 24).

“Una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...), comprende los actos y los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante a su competencia” (Meny y Toening, 1972: 89); Thomas Dye define muy sucintamente a la política pública como “cualquier cosa que el gobierno escoja de hacer o no hacer” (Dye, 1972:2 citado en Howlett, 2009:4); Jenkins en 1972 define a la política pública como:

un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o por un grupo de actores en relación a las elecciones de los objetivos y los medios–herramientas– dentro de una situación determinada en la que esas decisiones deben, en principio, lograrse dentro del poder de los actores (Howlett, 2009:6)

Esta definición aclara que no es solamente el gobierno quien decide, sino que la formulación de la política es un proceso dinámico resultado de un conjunto de decisiones interrelacionadas. Existen para ello una variedad de actores como individuos o agencias del gobierno que poseen un conocimiento e interactúan dentro del subsistema político. (Howlett, 2009). Pressman y Wildavsky postulan que la política pública es “una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en un momento t1, entonces Y resultará en el momento t2” (Parsons, 2007: 484).

Como herramienta para el análisis Jones propone (1970) que la política pública sigue una serie de etapas e identifica “cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth, 2007: 49). En la fase de identificación de un problema debe existir una situación que se perciba como problemática por los actores sean estos políticos o sociales, se solicita una intervención y se propone que el asunto se inscriba dentro de la agenda.

En la siguiente fase se trata de aclarar el problema y se proponen una o varias soluciones al mismo, posteriormente los tomadores de decisiones exploran las soluciones y deciden la respuesta. Una próxima fase comprende la implementación práctica o el no hacerlo, generalmente es la administración quien se encarga de realizarlo y finalmente la respuesta y los efectos causados son evaluados por actores políticos o sociales y con esto se da pie a reiniciar nuevamente todo el ciclo con el objetivo de mejorar la política o suprimirla (Roth, 2007:51). En la práctica se conoce que no toda política pública sigue ordenadamente las fases del ciclo.

El presente trabajo toma la implementación<sup>5</sup> y el análisis de sus instrumentos como forma de entender la efectividad de una política pública, ya que al existir coherencia entre la formulación y la implementación se piensa que existe efectividad.

---

<sup>5</sup> Meny y Thoenig sostienen que “la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny y Thoenig, 1992:158).

### *Implementación*

Para muchos la implementación de las decisiones públicas se concibe como un problema netamente administrativo. Desde el punto de vista de las políticas públicas esta fase resulta fundamental debido a que es en ese momento que la política se transforma en un hecho concreto. En diversos estudios de políticas públicas se evidenció que a pesar de las decisiones tomadas los problemas no solo que no se solucionaron, sino que muchas veces empeoraban (Roth, 2007). Esto evidencia la existencia de una brecha entre “la decisión y la realidad de su aplicación” (Roth, 2007:107) y es lo que Dunsire define como *implementation gap*.

La implementación es “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Parsons, 2007: 484), De acuerdo a Jenkins la implementación es:

El estudio del cambio: cómo ocurre, posiblemente cómo podría inducirse. También es el estudio de la microestructura de la vida política, cómo las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, que las motiva a actuar como lo hacen y que podía motivarlos a actuar de otra manera (Jenkins, 1978: 203 citado en Parsons, 2007: 482).

Quienes estudian las políticas públicas han distinguido y formulado diversos enfoques desarrollados como modelos normativos de implementación, de allí se identifican: el enfoque top down y el enfoque bottom up; el enfoque clásico de la administración racional; el enfoque del buen gobierno; el enfoque de gestión pública y el enfoque contingente (Roth, 2007: 122).

### *Enfoques de la implementación*

El enfoque *top down* es aquel donde la decisión es tomada de arriba hacia abajo o del centro hacia la periferia, en el que se considera la existencia de un razonamiento lineal, donde se observa que quienes deciden se encuentran en la escena política y quienes ejecutan están en un nivel administrativo. Este razonamiento se estructura en tres creencias: “la primacía jerárquica de la autoridad; la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y la búsqueda del principio de eficiencia”(Meny y Thoenig, 1992: 160)

El enfoque *top down* suena lógico, pero la realidad no funciona de forma tan perfecta, evidenciando que existe una importante autonomía en la acción de los ejecutores, con lo cual se constata la dificultad de los poderes públicos en hacer. La base a su manera escapa de las órdenes de la cumbre generándose un problema de control.

De acuerdo con Meny y Thoenig a más del enfoque *top down* con un razonamiento lineal y un dominio de la acción existen razonamientos alternativos. Los autores citan el estudio realizado por Pressman y Wildavsky sobre la concepción de una política de subvención realizada en Washington y aplicada en Oakland, la misma que muestra la complicada situación de la implementación. En este estudio los autores anulan las diferencias entre “actores políticos y actores técnicos debido a que ambos a su modo ayudan a pervertir el proceso” (Meny y Thoenig, 1992: 164). En la implementación el papel de los ejecutores es determinante ya que estos llegan a considerarse empresarios políticos.

Hjern plantea una perspectiva *bottom up* que va desde abajo hacia arriba, en el cual se parte de situaciones concretas de los interesados. “Se debe abandonar la idea de que quienes deciden o controlan pueden controlar a los ejecutores” (Meny y Thoenig, 1992: 167). Los problemas y la política pueden estar directamente ligados y no son ni los decisores ni los ejecutores quienes solucionan los problemas, son los individuos más allegados a la situación que se pretende resolver (Meny y Thoenig, 1972).

Existe también un enfoque *sistémico* donde aparecen dos ventajas: “descubre los efectos de retroacción que ocasiona el contenido mismo de la política pública y habilita la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político” (Meny y Thoenig, 1992: 167). Este enfoque aparece impulsado por el principio de circularidad, donde cualquier participante del proceso de ejecución puede intervenir en otra parte del proceso en distintos momentos. Se considera que la decisión no está definitivamente tomada en manos de los ejecutores, se observa que el juego está dominado por un imperativo legal, un imperativo organizativo y un imperativo consensual. El acuerdo entre estos tres imperativos se determina al final.

El enfoque *clásico* de la elección racional concibe a la administración pública como guía idónea de un ente que ejecuta las disposiciones políticas, pensando que la administración realiza perfectamente su tarea sin buscar participación de los destinatarios de la políticas. Así se la considera como el tipo ideal del enfoque top down. Con el cambio de paradigma de la gestión pública inicialmente hacia el paradigma de la eficiencia y posteriormente hacia el paradigma del consumidor se desplaza el centro de interés, donde la legalidad ya no basta para que una acción aparezca como legítima (Roth: 2007).

El enfoque del *buen gobierno* parte del supuesto de que el todo gobierno ha fracasado, por tanto se propone una renovación de los procesos. El buen gobierno hace referencia a estilos de gobernar donde se da valor a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan en los recursos tradicionales de autoridad-sanción, por el contrario son el resultado de la interacción de diversos actores sociales y políticos dotados de autoridad. (Roth, 2007). Según Stoker el buen gobierno se caracteriza por contar con cinco elementos básicos:

Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y fuera de él (sector privado, ONG); reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las necesidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos; existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública; aplicación de redes autónomas de agentes y actores; y reconocimiento de que el gobierno tiene capacidad para que se hagan las cosas empleando, no tanto su autoridad, sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar (Roth, 2007: 103)

Al analizar procesos de implementación autores como Mazmanian y Sabatier se han cuestionado sobre cuáles deberían ser las condiciones para que exista una implementación efectiva (eficaz y eficiente) de las políticas. Ellos aclaran que su modelo está dirigido a los diseñadores de política quienes deben aumentar el grado de implementabilidad con el fin de lograr las metas planteadas por la legislación o el programa, citando algunas condiciones. Una de ellas es que “el programa debe estar fundamentado en una teoría sólida relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos” (Roth, 2007: 115).



Mayntz se preocupa por las dificultades que existen para lograr efectividad en la implementación y deduce que los procesos de implementación son procesos contingentes. La autora considera que el tema de la efectividad no es tratado con importancia desde una etapa de diseño debido a algunos factores. En primer lugar cita que este no es asunto prioritario si se compara con el mantenimiento del poder, en segundo lugar afirma que los diseñadores de política prestan poca atención a la efectividad ya que existe una fuerte tendencia de comportamientos y criterios de decisión ideológicos debido a la politización de los funcionarios.

El diseño de políticas públicas efectivas determina el instrumento correcto que se va a privilegiar para modificar el comportamiento de los destinatarios. Se distinguen cinco tipos de instrumentos: las normas reglamentarias; las transferencias financieras e incentivos; el suministro de bienes y servicios; la fijación de los procedimientos y la persuasión.

Según Michael Howlett existen tres generaciones de modelos de implementación de políticas públicas. La primera generación hasta principios de los setentas consideraba que la ejecución estaba fuera de cualquier problema ya que una vez tomada la decisión política la rama administrativa del gobierno podría llevarlo a cabo. Posteriormente y gracias a la publicación de Pressman y Wildavsky en 1973 y a otros estudios similares quedaba claro que no se estaban consiguiendo los objetivos previstos y se argumentó que el problema radicaba en la forma en que fueron aplicados. Como consecuencia de estos estudios en la década de los ochenta se hace un esfuerzo más sistemático para comprender los factores que influyeron en la implementación de políticas públicas (Howlett, 2009).

Esta segunda generación se ve envuelta en la disputa de cuál es el enfoque más adecuado para describir o analizar su objeto de estudio enfrentando los enfoque top down y bottom-up. En la década de los noventa el análisis va mucho más allá del enfrentamiento marcando una tercera generación que incursiona en estudios de modelos de conducta administrativa, tales como la teoría de juegos y el modelo del principal agente. Centrándose en la naturaleza de la aplicación de las técnicas administrativas

tradicionales, este enfoque surge concentrándose en las herramientas o instrumentos de la política. En lugar de estudiar las preocupaciones puramente administrativas de poner un programa en práctica, este enfoque considera a la implementación como un intento de aplicar diferentes herramientas de gobierno. (Howlett, 2009).

### *Instrumentos*

Cuando los responsables de las políticas están explorando opciones consideran lo que van a hacer y cómo lo va a hacer, a través de herramientas políticas conocidas también como instrumentos políticos o instrumentos de gobierno que son los medios reales por los cuales se implementará una política. La variedad de instrumentos está limitada únicamente por la imaginación, muchos teóricos han intentado clasificar los instrumentos de la política, para el caso de esta investigación se utilizará una simple pero convincente clasificación conocida como el modelo NATO desarrollada por Christopher Hood (Howlett, 2009: 115)

### *Matriz NATO*

Toda herramienta de gobierno utiliza una de las cuatro categorías identificadas para gobernar sus recursos. En primer lugar los gobiernos confrontan problemas públicos a través del uso de información propia dándole la importancia de un actor político central a esto se identifica como Nodalidad. En segundo lugar los gobiernos utilizan sus poderes legales es decir su Autoridad, en tercer lugar su dinero o Tesoro y finalmente las Organizaciones formales que estén a su disposición.

En el esquema NATO, la Nodalidad se refiere a la cualidad que tiene el gobierno de colocarse dentro de una red de información que le pueda ser útil; la Autoridad se refiere a la posesión del poder local u oficial que da cuenta de un poder que de manera legal, demanda, prohíbe, garantiza y adjudica, y que permite ejercer, dentro de los límites establecidos legalmente, la capacidad de la autoridad oficial; el Tesoro se refiere a la posesión de una cantidad de dinero o bienes disponibles, no solo el gasto corriente sino también la capacidad de disponer recursos financieros, es decir de realizar asignaciones libremente; y finalmente la Organización que alude a la posesión de una cantidad de personal con un tipo de habilidades, a la infraestructura, terrenos, edificios,

equipo y material, es decir, es la capacidad que tiene el gobierno de operar directamente, utilizando sus propio medios. (Salas, 2002: 83)

**Tabla 1. Instrumentos de la política por los principales recursos de gobierno**

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACION
Recopilación de información y publicación	Regulación de mando y control	Subvenciones y prestamos	Disposiciones de bienes y servicios y empresas públicas
Consejo y exhortación	Auto-regularización	Cargos a los usuarios	Uso de familia, comunidad y organizaciones voluntarias
Publicidad	Establecimiento de normas y reglamentos delegados	Impuestos y los gastos fiscales	Creación de mercados
Comisiones y consultas	Comités y consultas de asesoramiento	Creaciones de grupos de interés y la financiación	Reorganización del gobierno

Fuente: (Howlett, Ramesh y Perl: 2009:116)

### *Efectividad de las Políticas Públicas*

La efectividad o eficacia es la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”<sup>6</sup>, en el campo del análisis de las políticas públicas se han identificado tres criterios para evaluar las intervenciones públicas: efectividad, eficiencia y equidad. La práctica de las políticas sugiere otros dos criterios por considerarlos pertinentes los cuales son: la manejabilidad y la legitimidad política. Es decir que existen cinco criterios con los que se pueden evaluar los instrumentos de una política pública (Salomon, 2000: 1646).

La efectividad es el criterio más básico para medir el éxito de la acción pública. En esencia mide el grado en que una actividad alcance sus objetivos. Aunque las consideraciones de costo se toman en cuenta, los juicios de efectividad son independientes de los costos. Utilizando este criterio, la herramienta más efectiva es la que permite de forma confiable que la acción en un problema público alcance los fines previstos.

<sup>6</sup> Diccionario de la lengua española

Medir la efectividad de la acción pública no es nada fácil ya que los propósitos son a menudo ambiguos, De hecho, esta ambigüedad es casi crónica en sistemas políticos fragmentados, en los que múltiples perspectivas tienen amplias oportunidades para influir en la definición de los objetivos de los programas. Esto hace que la elección de la herramienta sea lo más importante ya que puede tener un impacto decisivo.

La efectividad de las diferentes herramientas también varía con las circunstancias, no sólo la naturaleza de la herramienta, sino también la naturaleza de las circunstancias, esto se debe tener en cuenta el momento de escogerlas. Una de las tareas principales del enfoque de herramientas es especificar las circunstancias en las que determinadas herramientas son susceptibles de ser más efectivas (Salamon, 2000: 1647).

De acuerdo con Aguilar una política es efectiva cuando existe una coherencia entre su diseño y su implementación (Aguilar, 1993) por tanto las herramientas escogidas también deben ser coherentes, es decir que deben tener una relación lógica entre ellas de tal manera que el resultado de esta implementación pueda cumplir con los objetivos planteados en la formulación.

### **Participación Ciudadana**

La participación en “un elemento central de la democracia” (Ziccardi, 2009: 113), se entiende que el voto como derecho universal de los ciudadanos de elegir a sus representantes es el principal escalón de esta, por su parte la participación otorga la capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos. Existen diferentes tipos de participación: “la participación social, la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana” (Ziccardi, 2009: 113).

La participación ciudadana se puede entender como “la cooperación de los ciudadanos en la solución de los asuntos públicos (...) es el eje central de un gobierno democrático.” (Porrás; Santos, 2012:137). La participación de los ciudadanos en el gobierno tiene sus raíces en la cultura política de Estados Unidos, donde la teoría del contrato social junto con el concepto de voluntad general popularizada por Rousseau

ejerció una fuerte influencia en los dirigentes de la revolución norteamericana, aunque Rousseau entendía perfectamente que una democracia real es solamente un ideal. (Zimmerman, 1992).

La participación ciudadana tiene múltiples formas y medidas de realización. Uno de los extremos puede ser que los ciudadanos elaboren directamente las leyes y dedique parte de su tiempo a desempeñar cargos públicos, en el extremo opuesto está la teoría de la retroalimentación del liderazgo la cual se limita a que los ciudadanos escojan funcionarios públicos quienes propongan políticas y brinden liderazgos, donde la responsabilidad de la toma de decisiones permanece en los funcionarios (Zimmerman, 1992).

#### *Formas de participación ciudadana*

Existen tanto formas pasivas como activas de participación ciudadana. Como forma pasiva se encuentra la tarea de información de planes y programas a los ciudadanos por parte de los funcionarios públicos con el fin de determinar su percepción. Los ciudadanos juegan un papel activo ya que proporcionan elementos para el sistema de planificación, aunque muchas veces este tipo de participación está direccionada a buscar el apoyo del público para determinados proyectos. Las formas activas de participación ciudadana pueden ser la asamblea popular abierta, audiencias públicas, comités de consultas de los ciudadanos, concejos metropolitano de ciudades gemelas, redacción y enmienda de actas constitutivas, el referéndum, la iniciativa, la convocatoria o la acción voluntaria. (Zimmerman, 1992)

**Tabla 2. Formas de participación ciudadana**

Formas de participación ciudadana	
pasiva	información de los funcionarios públicos
activa	asamblea popular abierta
	audiencias públicas
	comités de consultas de los ciudadanos
	concejos metropolitanos de ciudades gemelas
	redacción o enmienda de actas constitutivas
	referéndum

	iniciativa
	convocatoria
	acción voluntaria

Fuente: (Zimmerman, 1992). Elaboración propia.

Hay una fuerte e importante corriente de escepticismo en lo que se refiere a la opción que recomienda aumentar la participación, autores como Schumpeter (1942), Plamenatz (1973) o Sartori (1987) se resisten y previenen sobre la bondad del aumento en calidad de la participación popular y directa en las decisiones políticas. Entre los problemas identificados se observa que “la participación aumenta la lentitud de la toma de decisiones, aumenta los costos en la toma de decisiones, no incorpora valor añadido a la decisión, provoca un exceso de particularismos, sólo tiene en cuenta el corto plazo y erosiona instituciones y partidos” (Subirats, 2001, 37).

#### *Tipos de participación ciudadana*

Existe una diversidad de opiniones alrededor de lo que es la participación ciudadana, de tal manera que es importante reconocer sus situaciones diferenciadas. Se pueden citar cuatro tipos diferentes de participación: “institucionalizada, autónoma, clientelística e incluyente o equitativa” (Ziccardi, 2008: 48). Se conoce que la intervención institucionalizada autónoma es la que más contribuye a los procesos de democratización en el ámbito local ya que “está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de éste ámbito de gobierno, como ejemplo de estos tenemos los comités vecinales o los comités de planeación de desarrollo municipal” (Ziccardi, 2008: 48).

La participación autónoma es la que se organiza desde la sociedad, con algún tipo de asociación civil sin ser organizada desde alguna institución de gobierno; la participación clientelística aparecen cuando grupos de ciudadanos se relacionan con entes del gobierno con el objetivo de recibir favores a cambio de votos o apoyo político; y la participación incluyente o equitativa aparece cuando se origina la participación de toda la ciudadanía, independientemente de una ideología partidista, religiosa o social (Ziccardi, 2008).

### *Participación ciudadana en los gobiernos locales*

La participación ciudadana se instaura en un modelo de democracia participativa, el cual se va construyendo a partir de que:

los gobiernos locales puedan mejorar, transparentar y respetar el estado de derecho en el ejercicio de gobierno político y la gestión urbana y que los ciudadanos puedan ejercer efectivos sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Ziccardi, 2008: 8).

Los espacios de participación deben resolver el tema de la representación, ya que las grandes ciudades se caracterizan por “un claro déficit de representatividad social” (Ziccardi, 2008: 51). Aunque en general en la ciudad se encuentran grupos que se identifican con temas de territorio, condición socioeconómica e interés por la temática de la vida urbana y social, la forma de vida de las ciudades impide que todos los grupos se encuentren representados.

Los instrumentos de la participación ciudadana implementan consultas a la ciudadanía, consultas a expertos o/y actores involucrados y planeación participativa. En general estos instrumentos “son mucho más limitados en las ciudades latinoamericanas” (Ziccardi, 2008: 55), uno de los que ha tenido mayor alcance es el del presupuesto participativo que ha sido utilizado en varias ciudades latinoamericanas.

La participación ciudadana puede ser útil para el mantenimiento o mejora de servicios urbanos. Como una forma de reducción de los impuestos, existen ejemplos en algunas ciudades que requieren de la producción ciudadana entendida como la participación de los ciudadanos en la producción de servicios urbanos. Dentro de este tipo de participación se identifican tres formas que son: la coproducción, la producción paralela y las acciones complementarias. La primera forma implica acciones conjuntas entre ciudadanos y empleados municipales, la segunda implica que los ciudadanos puedan contribuir en los servicios de manera independiente o sin cooperación de los organismos públicos y de las acciones complementarias se esperan nuevas formas de comportamiento de los ciudadanos. Si bien este tipo de participación ha generado conflicto entre empleados municipales ciudadanía, también ha servido para cumplir con las demandas de la población.

La participación ciudadana puede otorgar mayor eficiencia a las políticas públicas al contar con la presencia de la ciudadanía en los procesos de asignación de recursos, establecer prioridades, control de la transparencia y rendición de cuentas. Además de encerrar un valor pedagógico según lo advierte Tocqueville cuando se refiere a “la importancia del ámbito local en la construcción de una democracia anclada a valores institucionales” (Ziccardi; 2008: 258) ya que el ciudadano comprende sus derechos, sus obligaciones y la lógica de las reglas democráticas y sus instituciones.

Con la participación ciudadana la corrupción puede ser enfrentada por parte de la sociedad civil, ya que en una democracia representativa el ciudadano debe confiar en los líderes que son escogidos por el pueblo y en el ejercicio de la política aparecen múltiples intereses. La ciudad se ha planificado muchas veces a partir de estos intereses, los mismos que han interferido en el trazado de vías, la construcción de grandes proyectos urbanos, la localización de equipamientos, la zonificación o el uso del suelo.

Muchos de los instrumentos de participación ciudadana resultan costosos, pero en la actualidad el uso de la informática hace que cada vez estos sean más accesibles para los gobiernos locales, convirtiéndose en una gran herramienta para ubicar las verdaderas necesidades de la urbe. En América Latina el triunfo de los partidos democráticos generaron demandas sociales con grandes expectativas de participación, pero para que esta sea efectiva debe existir “la voluntad política de quienes gobiernan en el espacio local para abrir canales de participación a la ciudadanía y que se elaboren diseños o metodologías participativas” (Ziccardi, 2008: 282).

En las ciudades contemporáneas el gran reto está en implementar nuevas formas de acercamiento entre “representantes y representados” (Ziccardi, 2008: 38). En el camino hacia el mejoramiento de la calidad de la democracia se construye la democracia participativa, en ella los ciudadanos no se limitan a participar con su derecho al voto, sino que se encuentra involucrado en “diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas” (Ziccardi, 2008: 38). La participación está ligada a organizaciones, pero la participación ciudadana está ligada específicamente a organizaciones políticas y sociales debido a



que estas están vinculadas con “la provisión de soluciones cooperativas” (Finot, 2001: 70), a su vez las organizaciones pueden ser territoriales o funcionales

### *Funciones de la participación ciudadana*

A nivel local existe un consenso respecto a tres funciones de la participación ciudadana: en primer lugar otorga legitimidad al gobierno, en segundo lugar es “un escalón en la construcción de una cultura democrática, y finalmente contribuye a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas” (Ziccardi, 2009: 237).

Para mejorar la forma de gobernar en lo local hay que tomar en cuenta la presencia de obstáculos a enfrentar el momento de incorporar la participación ciudadana en los procesos de decisión. Entre ellos se identifican el “diseño de la forma o espacios de participación y los instrumentos de participación ciudadana” (Ziccardi, 2009: 237).

### *Diseño de los espacios de participación ciudadana*

El tema de la representación ciudadana resulta fundamental el momento de diseñar los espacios de participación. “Los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades son: el territorio, la condición socio-económica y el interés por temáticas de la vida urbana y social” (Ziccardi, 2009: 238) . Otra cuestión clave es la forma de designar o elegir a los representantes, la misma que puede ser por el gobierno o por los ciudadanos.

Se debe reconocer que existen un conjunto de cuestiones prácticas, por ejemplo que:

las formas y los instrumentos de participación ciudadana requieren ser diseñados en función de la realidad local, cumplir con un conjunto de prerequisites de información, difusión, definición de objetivos claros, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, legales, de comunicación social y o electrónica que deben tenerse en cuenta para que funcionen. Es decir en las sociedades complejas la participación ciudadana no puede ser algo espontáneo o resuelto a través de asambleas comunitarias (Ziccardi, 2006: 242).

Por otra parte se debe tomar en cuenta la duración de las formas de participación, ya que unas pueden durar cortos períodos y otras por el contrario largo tiempo. Así mismo se

deben identificar los obstáculos existentes dentro de las instituciones de gobierno (Ziccardi, 2009).

#### *Instrumentos o mecanismos de participación ciudadana*

Los instrumentos se agrupan en tres tipologías de acuerdo a su aplicación y a como están compuestos: la consulta pública, los instrumentos de diseño de políticas públicas y los instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.

- *La consulta pública*

La consulta pública es una forma sencilla que puede ser realizada por internet o algún medio de comunicación, la misma que puede efectuarse por iniciativa de la autoridad o de la ciudadanía. La encuesta es un instrumento de medición que se utiliza mucho en sociología funcionalista, otros instrumentos son el plebiscito y el referéndum propios de la democracia directa. Existe dificultad para activar estos instrumentos, por lo cual se utilizan sólo de existir una disposición significativa donde existan perspectivas encontradas (Ziccardi, 2009).

Para que la consulta funcione se debe proporcionar a los ciudadanos información oportuna, a la vez se debe contar con recursos económicos para ejecutar el proceso. Estos mecanismos y formas de participación se institucionalizan cuando están contenidos dentro de una legislación y pueden ser activados por la población o el gobierno cuestionando alguna pregunta puntual. También se definirá a los participantes, se convendrán reglas de juego con la sociedad y las organizaciones locales (Ziccardi, 2009).

- *Los instrumentos de diseño de políticas públicas*

Generalmente se utilizan los “comités o consejos que se constituyen en función de una representación de ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social o de expertos” (Ziccardi, 2009: 259), estos son los instrumentos tradicionales de participación. También entran en esta clasificación:

los instrumentos de la metodología de la planeación participativa, los talleres de discusión y análisis para el diagnóstico y elaboración de

propuestas, los concejos de desarrollo social municipal y los consejos de participación ciudadana de los municipios (Ziccardi, 2009).

- *Instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas*

En este caso este tipo de instrumentos necesitan gran intervención de la ciudadanía en distintos periodos de la política pública, sean estos el diseño, la implementación o la gestión. En Latinoamérica los más conocidos son: la planeación estratégica local y el presupuesto participativo.

La idea de planificación estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del CIDEU, que define su objetivo de acción en que:

Las políticas urbanas deben orientarse hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Por ello deben articularse de manera provechosa y eficaz para incidir en las cuestiones de calidad de vida, sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadano, tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud, ocio, participación, etc. que caracterizan la vida en sociedad. Los cambios en la sociedad urbana implican nuevas formas de gobernabilidad. La multiplicidad de actores e intereses que intervienen en el panorama urbano implica una gestión compartida y participativa de lo público con el objeto de aumentar los recursos, la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Por ello entendemos la planificación y la gestión estratégica de forma integral (CIDEU 2001 citado en Ziccardi, 2009: 253).

En la Constitución ecuatoriana la participación es un derecho y está presente en todo los niveles de gobierno, el Art. 100 indica que “para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía” (Constitución, 2008: 68).

## **CAPÍTULO II**

### **LA GESTIÓN DE RIESGOS COMO EJE TRANSVERSAL**

#### **Construcción del riesgo de desastre**

Un desastre sucede cuando una situación que se considera normal atraviesa por momentos de tensión y ruptura, la UNISDR<sup>7</sup> define desastre como:

Una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad que implica pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales y genera impactos, lo que supera la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente con sus propios recursos<sup>8</sup> (UNISDR, 2009: 14).

Los desastres siempre tuvieron una visión restringida avalada por la ingeniería estructural, donde a la vulnerabilidad se la entiende sólo en términos físicos con relación a los daños que una estructura física puede sufrir de acuerdo a la intensidad de un impacto. A mediados de los ochenta los desastres comienzan a entenderse como los “problemas no resueltos del desarrollo” (Wijkman y Timberlake, 1985), refiriéndose que es la sociedad en su camino al desarrollo la que construye las condiciones de riesgo (Lavell, 1996).

Lavell afirma que “la problemática de los desastres ha sufrido un auge importante en la agenda política y social de Latinoamérica durante los últimos años” (Lavell, 2003: 323) paralelamente la temática sufre una suerte de evolución y transición de paradigmas desde un visión física hacia una visión de la construcción social del desastre, desmitificando la idea de que el desastre es natural relegando a la naturaleza a una posición subordinada aunque necesaria. Por otra parte se empieza a reconocer que el riesgo de desastre está relacionado con “resultados discriminatorios, como la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental” (Lavell, 2003: 324).

---

<sup>7</sup> The United Nation Office for Disaster Risk Reduction – Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastre.

<sup>8</sup> La definición de desastre es acompañado por el siguiente comentario explicativo: “Los desastres son a menudo descritos como el resultado de la combinación de: la exposición a una amenaza; las condiciones de vulnerabilidad que están presentes; y capacidad o medidas para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. Los impactos en desastre pueden incluir la pérdida de vidas, lesiones, enfermedades y otros aspectos negativos en aspectos físicos, mentales y sociales, así como daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales, económicos y a la degradación del medio ambiente” (UNISDR: 2009).

El concepto de la construcción social del riesgo tiene que ver con “la idea de que el ambiente presenta una serie de posibles eventos físicos que pueden ser generados por la dinámica de la naturaleza, pero su transformación en amenazas reales para la población se encuentra intermediada por la acción humana” (CAF, 2009:11).

La construcción social del riesgo viene a ser un proceso social e histórico y tiene que ver con la forma de convivir de los distintos grupos sociales y su ambiente. Se entiende el desastre al analizar el proceso en el cual se fueron formando los escenarios de riesgo de una manera cronológica y prospectiva. En este sentido se puede decir que el riesgo viene a ser el resultado de intereses creados por los grupos sociales lo cual pone en evidencia la inexistencia de sostenibilidad ambiental (Herzer, 2011).

#### *Ocupación del suelo*

Los cambios estructurales de tipo social, político y económico han transformando en los últimos años el espacio urbano latinoamericano construido por distintos agentes. Estos agentes pertenecen a distintos sectores, y pueden ser públicos, privados, nacionales, internacionales, formales e informales quienes ocupan tierra y construyen su propio hábitat. Es importante señalar que la informalidad en las ciudades va de la mano con la desocupación, los bajos ingresos, la desigualdad y el estancamiento en la actividad económica que atravesó Latinoamérica a finales de la década de los noventa, y si bien posteriormente existió un aumento en la dinámica económica aún es importante la población sin accesibilidad a servicios urbanos, equipamiento y vivienda (Clichevsky, 2009: 64).

El riesgo está relacionado con la población y la infraestructura existente, es por eso que las ciudades son lugares que presentan alto riesgo. En zonas deshabitadas y sin infraestructura (líneas de transmisión de energía, tuberías de petróleo, centrales hidroeléctricas, vías, etc.) el riesgo se anula. Dentro de las urbes las áreas de mayor riesgo se presentan en áreas de circunstancias subnormales, es decir aquellas zonas donde sus habitantes tienen bajos niveles económicos por lo cual no pueden acceder a créditos para la obtención de un vivienda. De acuerdo con los criterios de Ecología Urbana el riesgo se genera por el incorrecto proceso urbano, no solo por estar ubicados

en zonas de peligro, “sino también por el desorden urbano, la pérdida de espacio público y el bajo nivel de saneamiento ambiental” (Cardona,1993: 72).

### **Gestión de Riesgos**

La Gestión de Riesgo es “un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la prevención y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles” (ONU, 2008:107). Existe una gestión de riesgo colectivo conformada por tres políticas públicas diferentes. En primer lugar está la identificación del riesgo, la misma que tiene tres componentes: por un lado está lo que percibe cada individuo, por otro lo que representa el riesgo para la sociedad y finalmente existe una evaluación objetiva.

En un segundo lugar está la política pública del manejo de desastre, cuyo objetivo es prevenir y mitigar los desastres. En tercer lugar está la política pública del manejo de desastres en la cual se trata la respuesta y la recuperación. Para que la gestión del riesgo colectivo funcione se necesita tener un enfoque interdisciplinario e integral.

El riesgo es la “probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiente) resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad” (Dipecho). El riesgo es expresado por la expresión  $\text{Riesgo} = \text{Amenazas} \times \text{vulnerabilidad}$ .

Por vulnerabilidad se entienden las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas y por amenaza/peligro se entiende un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vida o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas) (CAF, 2013).

Lavell define el riesgo como:

El producto de la interacción dinámica de amenazas y vulnerabilidades de diversos tipos y características, tiene dimensiones ambientales, sociales, sectoriales y espaciales o territoriales, tanto en lo que se refiere a su concreción como condición social, como en lo que se refiere a la intervención en aras de su manejo y reducción (Lavell, 2003: 34)

Y afirma que con la globalización el riesgo se internacionaliza más que antes, en consecuencia la efectiva reducción del riesgo se puede lograr únicamente a través de un conjunto de cambio en las políticas.

El proyecto PREDECAN conceptualiza a la gestión de riesgos como “el conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad” (Predecán, 2009) e identifica tres tipos de gestión de riesgo diferente: prospectiva, correctiva y reactiva.

- Gestión del riesgo prospectiva: se anticipa a la prospección de alguna eventualidad. Se integra a los estudios territoriales y de planificación urbana interviniendo con criterios que tomen en cuenta el peligro, la amenaza y la vulnerabilidad.
- Gestión del riesgo correctiva: se enfoca en la disminución de la vulnerabilidad y las amenazas existentes como el resultado histórico de un desarrollo inadecuado. Trata intervenciones compensatorias que reduzcan el riesgo futuro.
- Gestión del riesgo reactiva: tiene como objetivo conseguir una respuesta eficiente en caso de desastre fortaleciendo las capacidades de la población y las instituciones. Pueden ser planificación de la respuesta, generación del sistema de alerta o fortalecimiento de capacidades (Predecán, 2009).

### *Mitigación*

La mitigación tiene como objetivo la reducción o la eliminación de la probabilidad del desastre y son todas “aquellas actividades que intentan reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a los eventos físicos” (Lavell, 1996: 19). En la gestión integral del riesgo el prevenir y mitigar contemplan aquellas tareas que buscan disminuir la potencialidad del daño de los desastres, accionando sobre la amenaza o sobre la vulnerabilidad. La prevención es el conjunto de medidas que se toman para reducir el riesgo existente y evitar que surjan otros trabajando sobre amenazas y vulnerabilidades, mientras que la mitigación comprende acciones orientadas a reducir el riesgo existente. En este sentido se puede afirmar que la mitigación es un subconjunto de la prevención

orientada a una gestión de tipo compensatoria que controla y reduce los niveles de riesgo existente (González, 2011: 165).

### *Relocalización*

Relocalización, reubicación o reasentamiento<sup>9</sup> son términos utilizados para designar el traslado de población de un lugar a otro de forma permanente. En el caso de la gestión de riesgo esta acción se la concibe como una medida de prevención o mitigación y se la considera dentro de la *gestión de riesgos reactiva*. Lo importante de la gestión reactiva es que busca devolver a la comunidad una situación de *normalidad*, pero no solo parecida a la había antes del desastre sino *mejor* para que sea sostenible<sup>10</sup>.

La relocalización aunque presenta una imagen positiva y sencilla, es un proceso complicado que ha mostrado impactos negativos, por lo cual organizaciones internacionales como el Banco Mundial ha formulado políticas a fin de evitar relocalizaciones innecesarias. Se estima que cada año 10 millones de personas están siendo relocalizadas, aunque a pesar del número relevante de personas afectadas faltan datos básicos para mejorar la comprensión de las relocalizaciones e identificar factores que influyen en estos procesos (WHRC, 2011: 5). Al reubicar población de áreas peligrosas a zonas seguras se cumplen los objetivos de una correcta gestión del riesgo, pero aparecen complicaciones sociales, económicas y espaciales.

La reubicación es “una medida extrema, que implica que un grupo humano deba dejar atrás su territorio habitual para reasentarse, de manera permanente en un nuevo espacio geográfico” (ONU, 2005: 160). Generalmente las reubicaciones se dan por las siguientes causas: eventos de origen natural; construcción de obras de infraestructura; construcción de proyectos de desarrollo; proyectos de protección ambiental y cultural o violencia.

---

<sup>9</sup> Reasentamiento es un mecanismo de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático, en la medida de que la ciudad reconoce las dinámicas físicas de su territorio y toma medidas para evitar exponerse a las condiciones de riesgo. El traslado de familias desde las zonas de alto riesgo, es una herramienta para el reordenamiento, que garantiza una sociedad más resiliente a las condiciones climáticas actuales y futuras (FOPAE)

<sup>10</sup> Con el riesgo ni de riesgo. Voces de la Comunidad Andina sobre la gestión de Riesgo ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org))



En el caso de desastres de origen natural existe una reubicación preventiva la misma que es una medida de gestión correctiva o prospectiva del riesgo. En este caso una comunidad o parte de ella debe dejar el territorio debido a la inseguridad que significa seguir habitando allí por la presencia de riesgos no mitigables. Así la reubicación preventiva es consecuencia de un plan de ordenamiento territorial el mismo que determina los lugares aptos para cada actividad, identifica los problemas con respecto a los usos del suelo y propone medidas para solucionarlos. (ONU, 2005: 160)

### ***Gestión de Riesgos y la Planificación Urbana en el Distrito Metropolitano de Quito***

La población del DMQ según el censo del año 2010 es de 2.239.191 habitantes de los cuales las parroquias urbanas cuentan con 1.609.418 habitantes. La superficie del Distrito es de 37.307,23 hectáreas<sup>11</sup>. De acuerdo al Plan Metropolitano de Desarrollo del DMQ 2012-2022 en el acápite de diagnóstico de Gestión de riesgos se señala que el Distrito tiene una “alta exposición a amenazas naturales, existe un desarrollo urbano descontrolado y ocupación de suelo no urbanizable, construcción informal y falta de preparación ante desastres” (MDMQ, 2012: 91), además se afirma que:

La gestión de riesgos y la vulnerabilidad en el DMQ están estrechamente vinculadas a la construcción del buen vivir. La generación de condiciones ambientales óptimas y seguras para la vida y las actividades humanas, mediante la prevención y disminución de posibles efectos negativos, es un eje transversal en los procesos de planificación territorial. Una visión integral de la gestión de riesgos implica incluir esta variable en los diferentes niveles y sectores estratégicos de la acción municipal. De igual manera la articulación con otros niveles de gobierno es parte de esta gestión integral y facilita tanto la prevención, preparación, respuesta y rehabilitación frente a desastres (MDMQ, 2012:92).

De acuerdo al balance de los accidentes ocurridos en Quito en el período 1970-2007 fueron los eventos hidromorfológicos en un 38,3% los que más afectaron a la ciudad, que junto con eventos climáticos de tipo granizadas o vendavales conforman la mayoría de eventos de origen natural. Se identifica que el principal problema se presenta por las lluvias torrenciales de corta duración que ocurren generalmente de febrero a mayo y de octubre a noviembre. Los aluviones e inundaciones están ligadas a la insuficiencia de la

---

<sup>11</sup> Fuente : DMPT-MDMQ, 2008

red de evacuación de aguas pluviales y al relleno de quebradas que eran parte del sistema de drenaje natural de la ciudad en el pasado, de tal manera que aunque se la clasifique como de origen natural, tiene una relación directa con las prácticas en el manejo de la ciudad (D'Ercole, 2009).

La situación en cuanto a riesgos se ve afectada por el patrón de crecimiento del área urbana debido al incremento de la población y el inadecuado control del crecimiento expansivo de la ciudad. Por otro lado la especulación del suelo conformó áreas de amenazas concentradas, donde se asienta la población de menores recursos económicos, además se ha observado el incumplimiento de las normas del Plan de Uso y Ocupación de Suelo de tal manera que no se cumple con lo estipulado en la planificación dificultando la dotación de servicios básicos y mejoramiento del hábitat (MDMQ, 2012).

En el año 2010, la Unidad Regula tu barrio identificó asentamiento humanos irregulares, que se localizan fuera de los límites urbanos, en zonas de protección ecológica o de recursos naturales renovables y no renovables. Estos asentamientos están expuestos a varias amenazas de origen natural o antrópico; solamente aquellos expuestos a amenazas de tipo morfoclimático (movimientos en masa e inundaciones) suman alrededor de 29. Por otra parte la normativa establecida para la construcción en zonas de quebradas ha sido irrespetada en la mayoría de casos. El escaso control ejercido en ese aspecto ha hecho que se incremente el riesgo en ella y su entorno. (MDMQ, 2012).

Existieron algunos proyectos que promovieron la ocupación de zonas vulnerables, así a finales de los años setentas se realiza el proyecto del corredor periférico vial, esto favoreció la expansión urbana hacia las laderas al volverse más accesibles, posteriormente en el año 1993 se fija la cota máxima urbanizable delimitando el área protegida del bosque protector del Pichincha<sup>12</sup>. Desde el año 2001 los planes retoman estos límites lo que tuvo como consecuencia estigmatizar a la franja que se situaba sobre esta cota como zona de riesgo, de esta manera existió una surte de controlar el riesgo al controlar los márgenes de la ciudad implantando Comisarías para controlar el respeto al uso del suelo (Sierra, 2009).

---

<sup>12</sup> Esta delimitación fue realizada por el Instituto Ecuatoriano Forestal y de áreas naturales y Vida Silvestre (Inefan) y la Municipalidad de Quito.

En el año 2008 el Municipio institucionaliza la prevención de riesgos creando la ordenanza N°265 con lo cual se abre una nueva etapa en la política pública de riesgos en la ciudad. Con esta ordenanza se crea el Sistema Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito cuyo objetivo es:

que las instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, no gubernamentales y entidades de la cooperación gubernamental, interactúen, coordinen, se relacionen y funcionen sistemáticamente para la gestión integral de riesgos que permita precautelar la seguridad de la población, bienes e infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza N°265).

De esta manera los riesgos de origen natural y los de origen social se vinculan, lo que muestra que el riesgo se ha comprendido a partir de la vulnerabilidad de la población. Posteriormente aparece una ordenanza reformativa en el año 2012 que modifica el aporte del Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias y designa la organización quien lo administre. Esta normativa se enmarca dentro del Plan Equinoccio XXI Quito hacia el 2025<sup>13</sup> el cual “establece la necesidad de que el territorio del Distrito Metropolitano de Quito esté preparado para enfrentar amenazas naturales y antrópicas, con una población prevenida ante los riesgos” (MDMQ, 2005).

Con respecto a la planificación territorial el Plan General de Desarrollo Territorial 2006-2020 propone la prevención de riesgos y atención a emergencias como una política y enlista una serie de acciones de manera general además contempla la relocalización de viviendas como intervención en el tema de habilitación del suelo y vivienda (MDMQ, 2006: 64). Posteriormente el Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2022 establece como política garantizar “un hábitat urbano seguro; reducir la población en condiciones de riesgo natural y antrópico; se incluye dentro de la gestión de riesgos programas como el de relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo no mitigable y se enfatiza la no regularización de sectores en zonas de alto riesgo” (MDMQ, 2012). Entre las metas fijadas por el Plan al año 2022 se establecen proyectos tanto para el tema de gestión de riesgos como para el de vivienda que apuntan a reducir en gran medida los problemas actuales que genera la inseguridad del hábitat (MDMQ: 2012).

---

<sup>13</sup> Plan Estratégico de Desarrollo. Distrito Metropolitano de Quito 2005

El tema de vulnerabilidad por riesgos naturales en Quito ha sido investigado desde los años ochenta, posteriormente en el año 1992 aparece una de las obras más relevantes para el conocimiento del territorio local como lo fue el *Atlas Infográfico de Quito*, el mismo que fue un documento de apoyo muy importante para la Gestión de Riesgos en Quito y su área metropolitana, además de incursionar en los Sistemas de Información Geográfica. El Documento contó con el apoyo de aproximadamente cincuenta organismos e instituciones entre Ministerios, Colegios Profesionales, Municipio, Institutos, Universidades, Bancos y Centros de Investigación entre los que se destaca la cooperación francesa con la Oficina regional de cooperación científica y técnica (Chile, Costa Rica, Venezuela), El Centro Nacional de Investigación Científica, el Instituto Francés de Estudios Andinos y el Instituto Francés de investigación científica para la cooperación del desarrollo (ORSTROM).

En los años siguientes el Municipio de Quito con la colaboración de investigadores de ORSTROM y posteriormente del IRD (Institut de Recherche pour le Développement) se concretan varias investigaciones y publicaciones relacionadas con riesgos, vulnerabilidad y medio ambiente. Se crea el programa Sistema de Información y Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito donde los técnicos municipales acceden a una transferencia tecnológica por parte de investigadores del IRD. El Municipio de Quito es el pionero en la utilización de Sistemas de Información Geográfica en el país, esta herramienta fue de gran importancia para la ubicar las amenazas territorialmente.

La Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y el Cuerpo de Bomberos publican el Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito, esta obra está estructurada en cuatro ejes fundamentales: generalidades del Distrito; factores naturales de los riegos; principales amenazas naturales y manejo de emergencias en el DMQ. La primera edición de este Atlas fue en el año 2010 y la segunda en el año 2014, las expectativas eran que el documento se utilice como una herramienta en el conocimiento de riesgos.

### *Relocalización en el Distrito Metropolitano de Quito*

La obra de mitigación más importante de la ciudad de Quito fue sin duda el acondicionamiento de sus laderas occidentales por ser el espacio de génesis de los eventos más recurrentes y perjudiciales. Esta obra comprende tres etapas correspondientes a tres sectores de laderas (laderas noroccidentales, laderas sobre el centro histórico y laderas suroccidentales) las mismas que se efectuaron entre los períodos 1996-2002; 2002-2007 y 2008 -2013. Con ellos se ejecutaron las primeras experiencias de relocalización de población por riesgos en el Distrito como parte de planes o proyectos ejecutados por el gobierno local.

El Proyecto Laderas del Pichincha tuvo como objetivo principal “controlar el escurrimiento, las inundaciones y los flujos de lodo que se producían en las laderas orientales del volcán Pichincha (...) que afectan una parte de la ciudad” (Barros, 2003:2). El organismo ejecutor fue la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito, EMAAP-Q entre los años 1996 – 2002, este programa tuvo un costo total de US \$ 25'000.000, de los cuales 20 millones fueron financiados por el BID y los 5 millones restantes fueron financiados localmente, proporcionando un beneficio directo a 100.000 habitantes. En este caso la relocalización se dio debido a que algunas viviendas resultaron afectadas por las obras que debían construirse y se identificó como un problema del proyecto los trámites legales para los reasentamientos de las familias (Barros, 2003:14). También se creó la Comisaría de laderas para protegerlas e impedir la ocupación urbana ilegal. (EPMAPS, 2010: 50)

Posteriormente se crea el Programa de Saneamiento Ambiental el mismo que tenía el objetivo de reducir las inundaciones y los deslizamientos de tierra para ampliar los servicios de agua y alcantarillado en áreas prioritarias del DMQ y fortalecer la capacidad institucional para la gestión eficiente de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable - EMAAP-Q la cual sería el organismo ejecutor del proyecto. El programa tuvo dos fases la primera con un aporte del BID de US \$ 40'000.000 y un aporte local de US \$10'000.000 y la segunda con un aporte del BID de US \$ 54'000.000 y un aporte local de 6'000.000.

La fase I desarrollada desde el 12 de diciembre del 2002, entre el 2003 y el 2007, y la fase II iniciada el 12 de diciembre del 2007, entre 2008 y el 2013. Las intervenciones realizadas por el PSA fueron asumidas de forma integral, las obras de ingeniería de saneamiento y control de drenaje se complementaban con el retiro de construcciones menores de los bordes de las quebradas, reasentamientos de familias, acondicionamiento ambiental, recuperación y revegetación de quebradas y áreas frágiles.

En la fase I la operación contemplaba tres componentes: El primer componente era el manejo de pendientes y control de inundaciones con un requerimiento de US \$15'000.000. Este componente trataba el control de las inundaciones y avalanchas de lodo para lo cual se requería ejecutar una serie de obras como: la planificación del uso del suelo de las zonas afectadas por el proyecto, la gestión de zonas ecológicamente frágiles, el desarrollo comunitario y el reasentamiento de familias que vivían en zonas de riesgo. Para el reasentamiento de familias se destinaron US \$ 2'000.000 y se seleccionaron las familias que habitaban en zona de riesgo cuya mayor vulnerabilidad se presenten en eventos de fuertes lluvias y también familias cuyas viviendas interferían con la construcción de las obras del Programa (Pizarro, 2002:2)

La Ex EMMAP-Q también tuvo como propósito en esta primera fase proteger las edificaciones del Centro Histórico, para lo cual se desarrollaron proyectos de control de drenaje, estabilización de taludes y acondicionamiento ambiental de las áreas verdes urbanas Parque el Cebollar, Parque San Juan y Parque el Tejar, donde se realizó el reasentamiento de 43 familias en viviendas fuera de la zona de riesgo.

A partir del año 2008 se implementa la gestión integral de las laderas del sur occidente, realizando entre otras acciones la ejecución del plan de mitigación del riesgo y reasentamiento de familias. En los ejes Jerusalén y Navarro-La Raya se identificaron 12 familias a ser reubicadas, y en una segunda etapa correspondiente a las quebradas Sunipamba -Saguanchi se identificaron 25 familias (EPMAPS, 2010).

Para ambas fases se creó una herramienta de gestión de riesgos y de reasentamiento (PMRR), la misma que contiene un marco general de criterios y procedimientos que ayudan a su ejecución y cuya formulación se enmarca en los lineamientos aprobados por el BID. Este plan tiene como premisas:

- 1.-Priorizar las soluciones migratorias en los sitios de residencias o en áreas aledañas
- 2.-Garantizar una pluralidad de alternativas de soluciones
- 3.-Mantener un equilibrio económico entre las diferentes alternativas.
- 4.-Garantizar una propuesta de mitigación adecuada a todas las familias que habitan en situación de riesgo
- 5.-Generar oportunidades para el mejoramiento de calidad de vida de las familias, que en función del reasentamiento puedan tener dificultad en mantener sus ocupaciones y actividades tradicionales de trabajo
- 6.- Proceso de consulta y participación social para la población involucrada
- 7.-Participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la implementación del programa” (EPMAPS, 2010: 78)

Mediante un censo se determina que hasta el 2010 existen 439 barrios irregulares en el Distrito dentro del área urbana ubicados principalmente en la zonas norte y sur de la ciudad, también se conoce de la ocupación en zonas de protección ecológica y fuera del límite de la ciudad. Todos estos asentamientos deben ser relocalizados ya que para el municipio resulta excesivamente costoso llevar infraestructura de servicios básicos hacia estos sectores. En marzo del 2010 el municipio crea la Unidad Especial Regula tu Barrio para iniciar la formalización de barrios y relocalizar los asentamientos que no puedan ser legalizados.

De acuerdo al ex Alcalde Augusto Barrera (2009-2014) la regularización de barrios no ha tenido precedentes en la historia de la ciudad<sup>14</sup>, en diciembre del 2013 se

---

<sup>14</sup> “-La regularización de barrios ha significado, entre otras cosas, poner orden al crecimiento y la expansión de la ciudad, fijar el límite urbano y marcar claros mecanismos de control.

-Los procesos de regularización de los barrios se fortalecieron con la habilitación de nueve consultorios jurídicos gratuitos.

-El Distrito Metropolitano de Quito tuvo un rol activo en la construcción del articulado que se incorporó en el código orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización, que permite ejecutar medidas para la expropiación especial con fines de regularización, partición administrativa y sanción a los lotizadores y traficantes de tierras.

-En nuestra gestión se solucionó el problema de Atucucho, asentamiento que por treinta años no encontró una solución al problema de tierra y de verificación de legítimos poseedores. Con un trabajo concentrado y asesoramiento in situ, se regularizó la situación de más de 2000 familias.

llegará a 300 barrios regularizados lo cual significa atender a 30.000 familias y beneficiar a 103.000 habitantes, fortaleciendo la planificación y dotación de servicios básicos en los barrios que se incorporan formalmente a la vida de la ciudad (Barrera, 2013: 170). Los planes de vivienda del DMQ contemplan viviendas para relocalización ya que la nueva concepción de políticas de gestión territorial se ha acompañado de procesos de regularización de los barrios y relocalización en caso de población que se encuentre en riesgo no mitigable.

El Plan de Relocalización Emergente de familias en alto riesgo aprobado en abril del 2010, se crea para relocalizar 164 familias en situación de emergencia debido a los daños ocasionados por el invierno. Este plan se apoyó en el mapeo realizado conjuntamente con el Programa de Saneamiento Ambiental-EMAAP-Q, La unidad de Gestión de Riesgos de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda, los objetivos de este Plan fueron:

1. Alentar la desocupación de áreas en alto riesgo para precautelar la vida de las familias ubicadas en los bordes y cauces de quebradas y en zonas inundables de las viviendas evaluadas.
2. Garantizar a las familias soluciones socialmente justas y adecuadas al perfil socioeconómico y cultural de cada una, de manera que se demuestre un cambio positivo en la calidad de vida de las familias reasentadas.
3. Dar cumplimiento a las políticas socio-ambientales y normativas municipales vigentes
4. Recuperar los espacios públicos liberados, incorporándolos al espacio público urbano. (Barrera, 2010)

**Tabla 3. Total de viviendas y familias en riesgo**

Administración	Nº. Viviendas	Nº. Familias	Nº. Personas

-Con decisión hemos acompañado a las organizaciones barriales para lograr la aplicación de medidas constitucionales y legales, para sancionar a lotizadores y traficantes de tierras. Tal medida ejemplificadora ha permitido que las familias superen el miedo bajo el cual estuvieron sometidas durante años.

-Los procesos de regularización han traído consigo el fortalecimiento de la organización social, de redes y de liderazgos que han permitido enfrentar mafias, los chantajes, la extorción de los lotizadores y traficantes de tierras, que por muchos años abusaron de la gente. Se hace frente además a intervenciones municipales débiles y muchas veces cómplices de ese modus vivendi, que con nuestra Administración han encontrado una clara autoridad y control." (Barrera, 2013: 170-171)



Delicia	7	16	72
Norte	7	7	27
Centro	19	26	96
Eloy Alfaro	1	2	5
Quitumbe	17	24	102
Los Chillos	17	21	90
Tumbaco	22	68	114
TOTAL	90	164	506

Fuente: Plan de Relocalización Emergente de Familias en Alto Riesgo

En noviembre del 2010 se aprueba la Ordenanza N°331 la misma que “regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable”(Ordenanza N°331). Debido a las condiciones climáticas del año 2011 la política de relocalización fue oportuna y necesaria. Durante ese año se presentaron varios casos de eventos que dejaron víctimas mortales y familias damnificadas. La Tabla N°-- muestra que los niveles de precipitaciones tomados en las estaciones metereológicas ubicadas en Quito durante al año 2011 son altas especialmente en la Estación Quito-INHAMI ubicada en el sector de Ñaquito y que a pesar de existir años con datos mayores (1999 y 2008) la precipitación acumulada del mes de abril (372.9 mm) llegó a un nivel extremadamente alto comparada con años anteriores. En la Estación Izobamba ubicada el sector sur en la zona de INIAP-Santa Catalina la precipitación acumulada conservó un nivel similar al de años anteriores.

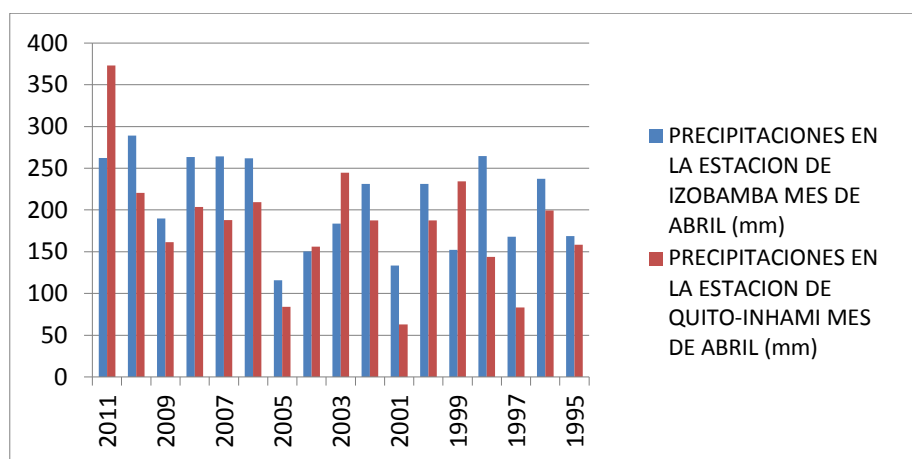
**Tabla 4. Datos de pluviometría en Quito años 1995-2011**

	<b>Estación Met M0002</b>	<b>Estación Met M0003</b>	<b>Estación Met M0024</b>	<b>Estación Met M0345</b>	<b>Estación Met M0358</b>
<b>Año</b>	<b>La Tola</b>	<b>Izobamba</b>	<b>Quito INHAMI</b>	<b>Calderón</b>	<b>Calacalí</b>
	(mm)	(mm)	(mm)	(mm)	(mm)
2011	942,2	1487,8	1334,2	659	699,1
2010	938,1	1774,4	s/i	s/i	632,7
2009	747	1516,2	1011,8	s/i	421,4
2008	1179,8	2032,3	1531,7	883	s/i
2007	875,1	1783,6	s/i	s/i	645,1
2006	1012,8	1465,4	1250,4	635,5	682,8
2005	656,3	1265	881,8	452,6	670,7
2004	799,5	1129	870,7	s/i	692,4

2003	758,2	1385,3	s/i	420,3	s/i
2002	921,8	1458,6	1075,5	415,6	888,7
2001	591,4	1272,5	865,4	s/i	606,6
2000	1062,9	1654,8	1106,1	s/i	1023,8
1999	871,3	1767,7	1530,4	s/i	721,1
1998	712,1	1557	1009	548,8	842,9
1997	961,4	1604,1	1130,5	550,8	967,2
1996	1096,1	1567,2	1320,8	610,1	1335,5
1995	1005,7	1361,5	s/i	305,3	972
s/i = sin información anual					

Fuente: INAMHI Anuarios meteorológicos

**Gráfico 1. Datos de pluviometría en Quito años 1995-2011**



Fuente: INAMHI Anuarios meteorológicos

El Comercio publica 9 de mayo del 2011 el artículo: *Quito paga un alto costo por las lluvias* en el cual se evidencia la situación que se presentó en la ciudad durante ese año.

Las lluvias que cayeron en Quito durante abril dejaron hasta la semana pasada 11 muertos, una decena de heridos y un daño económico que aún se está cuantificando. Además, la infraestructura de la ciudad otra vez se puso a prueba con deslizamientos, inundaciones, dificultades en el tránsito y viviendas destruidas.

El año pasado, el Municipio de la capital destinó cerca de USD 15,4 millones en el plan emergente vial. Ahora, para este año, el plan de mantenimiento vial es de USD 20 millones. Pero solo en las emergencias registradas en las primeras tres semanas de abril se destinaron USD 2 millones, según la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas.

Entre el 1 y el 27 de abril, el Municipio registró 320 emergencias atendidas. Otro dato que ayuda a graficar la magnitud del invierno es el número de deslaves: en abril del 2010 fueron 6 y en abril de este año, 80.

En el Municipio aún no se cuantifica el impacto económico del invierno. Lourdes Rodríguez, titular de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Cabildo, explica que se maneja un plan de emergencia que cuenta con USD 2,3 millones. De esa cifra, 920 000 se utilizaron en obras de mitigación contra el temporal. (...) (El Comercio).

El Pacto Climático Quito se realizó en la ciudad en el mes de julio del 2011, este pacto tuvo como objetivo “lograr compromisos desde lo local y generar acciones concretas, eficaces y medibles para la adaptación de las ciudades al cambio Climático” (Flacma, s/f) en este evento participaron profesionales conocedores de temas como: energía, movilidad sustentable, deforestación, agua, gestión de riesgos y agricultura. En el marco de esta estrategia a la ciudad evidencia su compromiso de apoyar la relocalización de la población afectada por el cambio climático.

Para el año 2013 se habilitarán cinco proyectos ubicados al norte y sur de la ciudad que son: Pueblo Blanco, La Mena, Ciudad Bicentenario, Bellavista de Carretas y Victoria del Sur.

**Tabla 5. Estado de los planes de vivienda DMQ (agosto 2009-junio 2013)**

Proyectos de vivienda	Tipo de vivienda	Soluciones habitacionales		
		Nº de soluciones	Estado	Fecha de entrega
Pueblo Blanco	relocalización	77	entregadas	2010
La Mena	relocalización	408	entregadas	2012
Bellavista de Carretas	relocalización	134	en ejecución	dic-13
	social/comercial	501	en estudios	2014
Victoria del Sur	relocalización	384	en ejecución	jun-14
	social/comercial	748	en estudios	2014/2015
Ciudad Bicentenario	relocalización	72	en ejecución	dic-13
	social - etapa 1	519	concluidas y entregadas	2010 a 2013
		449	concluidas por entregar	dic-13
	social - etapa 2	864	en ejecución	dic-13
Girón de Chilligallo	relocalización (Beaterio)	200	en estudios	jul-05
	social /comercial	388	en estudios	2014/2015
San Francisco de Huaracay	social/comercial	840	factibilidad	2014/2015
IESS el Ejido	comercial	802	en ejecución	2014/2015

Plan de Vivienda en el Centro Histórico (primera etapa)	social /comercial	688	en estudios	2014/2015
		7074	Total soluciones habitacionales	
		1070	N°. Soluciones concluidas en el 2013	

Fuente: Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

### *Participación Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito*

En el *Plan Quito Siglo XXI* se considera como uno de los ejes principales el tema de la participación ciudadana y social, consecuentemente en el año 2000 se expide la Ordenanza N°046 que instituye el Sistema de Gestión Participativa. Posteriormente en el marco del Plan Equinoccio XXI se amplía el modelo de gestión con la Ordenanza N°0187 en el 2006 estableciendo el sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social. Cabe recalcar que ambas ordenanzas se expiden en la alcaldía del Gral. Paco Moncayo en situaciones distintas, ya que para el año 2000 el contexto social del país se encontraba dentro de una profunda inestabilidad política y conflictividad social.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Territorial 2012-2022 la gestión anterior mantenía una tendencia reduccionista de lo público, en la cual se efectuó un tipo de gestión que fraccionó la estructura del gobierno local, dividiéndolo en varias organizaciones como empresas privadas, fundaciones o corporaciones lo cual debilitó a la autoridad pública. Por el contrario el objetivo de la administración Barrera fue llevar a cabo un cambio en la institución municipal reactivando lo público haciendo desaparecer todo ente paralelo, de esta manera el gobierno local recupera su autoridad y fortalece la gestión desconcentrada. Para ello se definieron cuatro niveles: “nivel político y de decisión, nivel asesor y de control interno, nivel de gestión y nivel operativo de Empresas y Unidades Especiales” (MDMQ, 2012: 172).

**Tabla 6. Niveles Institucionales y entidades que los integran**

Órganos de la estructura	Entidades que la integran
Nivel político y de decisión	Concejo Metropolitano; Alcaldía Metropolitana; Secretarías de decisión estratégica y Secretarías de decisión sectorial
Nivel asesor y de control interno	Procuraduría Metropolitana y Auditoría Metropolitana
Nivel de gestión	Diferencia la Gestión estratégica y la Gestión sectorial con las direcciones de las Secretarías generales, Administración general, Agencia metropolitana de control y todas las Secretarías sectoriales
Nivel operativo, de empresas y unidades especiales	Órganos que son coordinados por las Secretarías

Fuente: MDMQ, 2012

En la tabla N° 6 se muestran las diferentes entidades que integran los órganos en sus distintos niveles. El Nivel de Gestión incluye en su gestión estratégica a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la misma que coordina y supervisa las Administraciones Zonales y la Unidad Especial Regula tu Barrio.

Al realizar el diagnóstico de la gestión democrática y participativa en el Distrito hasta el 2009 se encuentran algunas falencias en el tema de participación tomando en cuenta aspectos culturales, de actoría e institucionales. En la Administración del Alcalde Barrera se proponen orientaciones concretas y se implementan herramientas que permitieron mejorar la participación ciudadana a nivel local y se identificaron algunos avances para los años 2010 y 2011.

- Asambleas 2010 y 2011 de presupuestos participativos en 65 parroquias urbanas y rurales del Distrito para decidir sobre el 50% de la inversión en obra pública de las administraciones Zonales.
- 8 Concejos Zonales Salud deciden sobre intervenciones sobre el territorio
- 8 Concejos Zonales de Seguridad, deciden sobre lineamientos de intervención en el territorio
- Asambleas barriales para planificar procesos de regularización (160 barrios 2010 y 2011)
- Escuelas de formación ciudadana ciclos 2010 y 2011
- Planes barriales integrales que incluyen agenda socio organizativa

- 22 experiencias de procesos socio organizativos
- 65 Comités de veeduría y seguimiento de la gestión municipal - ciclo 2010 y 2011(MDMQ, 2011: 150).

La participación es un derecho que tienen todos los habitantes del Distrito Metropolitano y contempla “el participar en procesos de formulación, planeamiento, ejecución, seguimiento y control de planes, programas y proyectos, orientados a satisfacer sus necesidades y aspiraciones” (Ordenanza N°187, 2006 :3). Con el fin de que el derecho de participación se cumpla “se establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social –SGP-RC” (Ordenanza N°0187, 2006: 3), que abarca el Sistema de Gestión Participativa el mismo que “tendrá las siguientes modalidades de participación o componentes: territorial, temático y social que confluyen en las instancias territoriales zonales y en la Asamblea de Quito que es la instancia máxima del sistema” (Ordenanza N°0187, 2006: 4).

En el año 2007 se expide el “Reglamento al sistema de gestión participativa , rendición de cuentas y control social del Distrito Metropolitano de Quito” (Resolución No.A0107: 2007), lo que genera la implementación del sistema mencionado anteriormente.

**CAPÍTULO III**  
**HERRAMIENTAS DE LA POLÍTICA DE RELOCALIZACIÓN EN EL DMQ Y**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESTUDIOS DE CASO: LA MENA Y PUEBLO**  
**BLANCO II**

Las herramientas escogidas en la implementación de la política de relocalización deben ser coherentes entre ellas y con los objetivos planteados en el Plan, es decir que estas deben responder a alentar la desocupación de áreas en riesgo; a garantizar a las familias soluciones habitacionales socialmente justas y adecuadas a su perfil socioeconómico y cultural demostrando un cambio positivo en el nivel de vida y a recuperar los espacios liberados incorporándolos como espacios públicos no construibles del Distrito.

Se utilizarán las categorías de la Matriz NATO -Nodalidad-Autoridad-Tesoro-Organización- clasificando según esta las distintas herramientas utilizadas en la política de relocalización y relacionándolas con el nivel de participación ciudadana adoptado en el proceso de relocalización para cada uno de los estudios de caso.

**Tabla 7. Instrumentos de la política de relocalización en el DMQ.**

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Recopilación de información y publicación	Regulación de mando y control	Subvenciones y préstamos	Disposición de bienes, servicios y empresas públicas
Ficha Técnica y Social	Resolución Administrativa A0018	Ayuda Humanitaria	Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad
Informes de evaluación de riesgo		Bono de vulnerabilidad	Concejo Metropolitano de Seguridad
Estudios técnicos		Bono de vivienda	Secretaría de Coordinación Territorial y Participación
Guía para formular y ejecutar planes de relocalización de familias en condición de riesgo jo mitigable		Bono de emergencia	Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda
Publicidad	Establecimiento de normas y reglamentos delegados	Impuestos y gastos fiscales	
Agencia Pública de noticias de Quito	COOTAD	Exoneración de pago de tasas y tarifas	
	Ordenanza N° 331		
	Ordenanza N° 007		
	Ordenanza Reformatoria N° 396		

Fuente: Elaboración Propia

## **Nodalidad**

### *Recopilación de información y publicación*

#### *Ficha Técnica y Social (Anexo 1).*

Una de las líneas de acción mediante la cual se lleva una política pública de gestión de riesgo es la identificación y valoración del riesgo la misma que utiliza una series de instrumentos como: “estudios, monitoreo, inventarios, modelos, mapas, sistemas de información, encuestas de percepción individual y de imaginario social”(Predecan, 2009: 20).

La ficha diseñada por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad tiene el carácter de encuesta y se estructura a partir de cuatro categorías que demandan información sobre datos generales, componente social, componente técnico y componente legal. Este documento no profundiza en las categorías y se lo puede considerar como un instrumento tipo inventario mediante el cual existe una primera aproximación con los posibles beneficiarios del Plan. Esta acción es llevada a cabo por un técnico de la Unidad de Riesgos de cada Administración Zonal con el apoyo de la Policía Metropolitana.

El criterio para determinar el nivel de riesgos del predio se incluyó dentro del componente técnico y se basó en siete condiciones (pendiente del terreno, saturación del suelo-agua, fracturas o fisuras, tipo de suelo, cimentación, medidas de protección/mitigación y desfogue de aguas) que se calificaron y ubicaron en tres niveles de peligrosidad.

#### *Informes de evaluación del riesgo (Anexo 2).*

Se emite un informe de evaluación de riesgos por predio donde consta: ubicación e identificación del predio, calificación del peligro, recomendaciones y formas de responsabilidad adjuntando fotografías de la situación encontrada. El criterio para calificar el peligro/vulnerabilidades contempla siete condiciones (altura del talud, inclinación del talud, longitud de pendiente, estado del talud, tipo de caudal, estabilidad



y agua/suelo) relacionadas con cuatro niveles de peligrosidad. Además se identifica el sistema de drenaje y la Litología.

#### *Estudios Técnicos (Anexo 3).*

Las Administraciones Zonales realizaron estudios que le permitieron sustentar de mejor manera el reconocimiento de vulnerabilidades de sus territorios, así lo afirma un funcionario municipal (E004) quien realizó el seguimiento del *Diagnóstico y Evaluación de Amenazas, Vulnerabilidad y Riesgo* realizado por una compañía consultora privada para la Administración La Delicia en el año 2012.

#### *Guía para formular y ejecutar planes de relocalización de familias en condición de riesgo no mitigable (Anexo 4).*

Esta guía fue realizada por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad como un instrumento operativo el cual designa cada una de las actividades a desarrollar en los procesos de pre-traslado, traslado, post-traslado con relación a los temas técnico normativo, social y legal. La guía es importante en el sentido de orientar a los funcionarios municipales sobre los procesos de relocalización tomando en cuenta el impacto social de las familias beneficiarias.

#### *Publicidad*

El tema de relocalización fue publicado por la prensa escrita en diarios nacionales y locales, canales de radio y televisión locales, revistas de temas urbanos y portales digitales de entidades de gobierno. La mayoría de publicaciones fueron de tipo puntual y no llevaron un seguimiento del tema.

La Agencia Pública de noticias de Quito en su portal digital difundió prácticamente todo el proceso de relocalización (Anexo 5), desde una perspectiva informativa tomando en cuenta las bondades de la relocalización. La publicidad se centró en dar a conocer el proceso del plan de relocalización lo cual sirvió para que otras familias en condiciones de riesgo deseen incorporarse como beneficiarios. Según comenta un funcionario de la EPMHV:

En principio este programa de relocalización fue muy complejo, porque la gente que está en riesgo nunca reconoce su riesgo y no fue fácil convencer a la gente que debía salir de allí. Yo creo que fue valentía de parte del Alcalde, asumir un tema que todo el mundo había dejado mejor de lado. Y de la manera en que se trabajó lo de La Mena por ejemplo ahí podría decirse que eso era una posibilidad de mostrarlo y no se mostró. Realmente hubo muy poca publicidad de La Mena y de sus productos reales, porque no era solamente el proyecto de vivienda como tal sino todo lo que se generó con la gente (EAJ002, 2014, entrevista).

Es cada vez es más frecuente que los responsables políticos utilicen los medios que tienen a su alcance para concientizar a la sociedad sobre determinados problemas existentes y fortalecer sus valores.

## **Autoridad**

### *Regulación de mando y control*

En el período del Alcalde Augusto Barrera (2009-2014) fue la primera vez que se implementó una política de relocalización de familias que vivían en zonas de riesgo no mitigable. En años anteriores las relocalizaciones se habían tratado como parte de proyectos puntuales, citando casos como el Proyecto Laderas del Pichincha o el Programa de Saneamiento Ambiental.

Mediante la Resolución Administrativa A0018 emitida en mayo del 2010 el Alcalde Augusto Barrera encomienda a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad ejecutar el Plan de Relocalización Emergente de Familias de Alto Riesgo conjuntamente con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, tomando las siguientes medidas:

- a) Realizar un levantamiento de la información e identificación del grupo de viviendas, que al momento se encuentran con mayor vulnerabilidad, tomando en cuenta la ubicación, la calidad de la edificación y las condiciones estructurales.
- b) Conseguir que las personas que habitan en viviendas de alta vulnerabilidad salgan, para lo cual se entregará una ayuda mensual humanitaria de US \$ 200 por un período de tres meses hasta que la Empresa de Hábitat y Vivienda relocalice a la familia.
- c) Cuando los inmuebles desocupados tengan títulos de dominio, en base a la ficha catastral y al informe socioeconómico y técnico de la Unidad de Riesgos, el Municipio procederá a la declaratoria de

utilidad pública del bien raíz, para lo cual la Dirección Metropolitana de Catastro realizara la valoración respectiva. La valoración será remitida a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad. Cuando el inmueble no tenga título de dominio ni permisos municipales se procederá a efectuar en cada caso un estudio técnico, que permita la entrega de una ayuda humanitaria

d) La Empresa de Hábitat y Vivienda, deberá ejecutar la relocalización de las familias, ofreciendo alternativas de vivienda permanente.

e) Los inmuebles expropiados se declaran como bienes de uso público de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Resolución Administrativa A0018, 2010: 4-5).

#### *Establecimiento de normas y reglamentos delegados*

El Plan de relocalización de familias de alto riesgo responde a las reglas de la Constitución de la República, de igual manera a lo establecido en el COOTAD y a las Ordenanzas Municipales del Distrito Metropolitano de Quito.

La Constitución Política de la República del Ecuador del 2008 en el artículo 30 determina que las “personas tienen derecho a vivir en un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna con independencia a su situación social y económica” (Constitución Política del Ecuador: 2008), por otro lado en el artículo 398 se reconoce como deber del Estado proteger “a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad” (Constitución Política del Ecuador, 2008).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala en el artículo 54 i), que es ocupación del gobierno autónomo descentralizado municipal “implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal” (COOTAD, 2011: 40); y en el literal o) “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres” (COOTAD, 2011:40).

El Plan de Relocalización emergente de familias de alto riesgo está ratificado en la Ordenanza N°331 la misma “que regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable” (Ordenanza No 331: 2010), con fecha 23 de noviembre del 2010. Posteriormente se dan dos ordenanzas reformativas, la Ordenanza N° 0077 con fecha 13 de junio del 2011 y la Ordenanza N° 396 con fecha 22 de abril del 2013.

La Ordenanza N° 331 abarca siete artículos, donde puntualiza su objeto y ámbito de acción; los requisitos que deben cumplir las familias para ser relocalizadas; las autoridades responsables; las diferentes opciones habitacionales; el régimen administrativo; el financiamiento; el acceso a ayudas económicas o bonos; la recuperación de zonas afectadas y la planificación presupuestaria. (Ordenanza N° 331, 2010).

La Ordenanza N° 0077 sustituye el texto del literal a) del artículo 4 referente a las obligaciones del Municipio con relación a la ayuda humanitaria; incorpora en el artículo 4, un literal adicional en el que compromete a las Empresas Públicas Metropolitanas a hacerse cargo de la construcción de infraestructura civil, agua potable y saneamiento así como de acometidas domiciliarias para prestación de servicio públicos; elimina el termino posesión del literal b) que indica que el Municipio “aportará el valor equivalente al avalúo municipal de su inmueble en propiedad o posesión para la adquisición de la nueva vivienda” (Ordenanza N° 331, 2010: 5); agrega al Artículo 5 el incremento del monto del bono de vulnerabilidad; incorpora la exoneración del impuesto de alcabalas y se elimina la Disposición Transitoria Única referente al valor de la vivienda básica de interés social establecida en doce mil dólares (Ordenanza N° 0077, 2011).

La aplicación de las Ordenanzas N° 331 y N° 0077 evidenció ciertos inconvenientes en diferentes campos de su aplicación por lo cual se expide la Ordenanza reformativa N° 396. La misma que sustituye el Artículo 1 puntualizando que el objeto de la ordenanza es establecer un mecanismo de atención prioritaria a las familias damnificadas y redefine los requisitos para ser beneficiario del Plan de

Relocalización; se condiciona la entrega del Bono de Vulnerabilidad Especial; se agrega al Artículo 3 nuevos requisitos para evitar situación de hacinamiento debido a la convivencia de varias generaciones, aprobando el ingreso al Plan a nuevas familias beneficiarias; se sustituye el Artículo 4 por la clasificación de Riesgo y los compromisos que tendrán las partes en el ingreso al Plan de Relocalización; se sustituye el artículo 5 de bonos y beneficios económicos; se incorpora el artículo 8 que trata sobre la partición de bienes inmuebles calificados de alto riesgo no mitigable y se incorporan ocho disposiciones generales.

## **Tesoro**

### *Subvenciones y préstamos*

En noviembre del 2010 se expide la Ordenanza N°331, la misma “que regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable” (Ordenanza N°331: 2010), afectadas por eventos de carácter geomorfológico y morfodinámico y que como consecuencia de ello perdieron su vivienda o que el predio donde habiten se lo consideró como de alto riesgo no mitigable en el informe técnico de calificación de riesgo. Las familias deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Encontrarse en situación de pobreza; o, que uno de sus jefes de familia sea un adulto mayor; o, que la familia tenga como jefe un hombre solo o una mujer sola; o, esté integrada por una persona con discapacidad.
- b) Que ninguno de los miembros de la familia sea propietario, posesionario o tenga derechos sobre un inmueble comercial situado en el territorio nacional.
- c) Que expresamente haya manifestado su decisión de incorporarse en el proceso de Relocalización de Familias Damnificadas o en Alto Riesgo no mitigable.
- d) Que el avalúo de su propiedad o posesión no supere el valor de una vivienda básica de interés social, determinado por la Empresa pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (Ordenanza N° 331, 2010: 4).

Estas condiciones serán calificadas por medio del informe de evaluación socioeconómico emitido por cada administración zonal. Se considera que los hogares viven en situación de pobreza cuando el ingreso total de la familia no logra cubrir la canasta básica familiar mensual determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Las instituciones que forman parte de la “Autoridad Municipal Responsable son la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en coordinación con la Secretaría de Coordinación Territorial y la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda” (Ordenanza N°331, 2010), estas instituciones aplicarán las disposiciones de la Ordenanza N° 331.

Las familias de acuerdo a su situación socioeconómica podrán ser beneficiarias de diferentes bonos o ayudas humanitarias. El saldo de la vivienda será cancelado por el beneficiario con un crédito de alguna institución financiera sean estas bancos o cooperativas.

**Tabla 8. Bonos y ayudas del plan de relocalización**

Concepto	frecuencia	cantidad	periodo de tiempo	Institución
Ayuda humanitaria	mensual	200	3 meses	MDMQ
Bono de vulnerabilidad	una sola vez	1400,00		MIDUVI
Bono de la vivienda	una sola vez	9200		MIDUVI
Bono de emergencia	una sola vez	s/i		MIDUVI

Fuente: Ordenanza N° 331 – Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

**Tabla 9. Montos invertidos en relocalización al 2012**

Montos invertidos en relocalización al 2012			
Concepto	Número	Monto individual	Monto total
Vivienda	485	13.500-22,000	8.220.460
Ayudas Humanitarias	711	954-1.908	728.824
Bonos de vulnerabilidad	740	1.200-1450	1.197.850
Expropiaciones	22	40.000	868.579
<b>MONTO TOTAL INVERTIDO EN RELOCALIZACIÓN</b>			<b>11.015.713</b>

Fuente: Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos y Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda. Elaboración: Instituto de la Ciudad. Boletín Estadístico Mensual ICQ N° 16/marzo 2013.

El Municipio ha invertido en relocalización entre los años 2010 y 2012 la cantidad de 11 millones de dólares como se observa en la Tabla N°9. El proceso de relocalización se encuentra respaldado por un plan de financiamiento que incluye el valor equivalente a la

expropiación para las familias que sean propietarias con lo cual se respalda una parte o la totalidad del monto del valor de la vivienda nueva y la entrega de bonos por parte de las instituciones estatales.

- Cuando el valor del predio es mayor al de la vivienda nueva la familia no puede acceder a los demás beneficios del Plan de Relocalización.
- Durante el período de reubicación -entre seis meses a un año- el Municipio entrega la ayuda humanitaria, el valor mensual equivalente al 50% del salario básico mientras se construyen las viviendas. (US \$ 200 mensuales)
- El Bono de vulnerabilidad, equivalente al 10% del valor del nuevo inmueble que sirve para cumplir con el requisito de ahorro previo definido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para acceder al sistema de incentivos para la vivienda (SIV). Este bono lo reciben las familias por una sola vez al acreditar ser residentes del predio calificado de alto riesgo no mitigable o arrendatarios del mismo por más de dos años. (US \$ 1.400)
- La familias también pueden acceder al Bono de la vivienda nueva que lo extiende el MIDUVI. (US \$ 9.200- US \$12.000)
- Para el caso de familias damnificadas existe un Bono de emergencia, otorgado por el Gobierno Central, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Para el pago del valor restante las familias pueden acceder a facilidades de financiamiento con fundaciones asociadas (Ordenanza No 331: 2010).

Como financiamiento se conoce que en el proyecto de Pueblo Blanco II requirió una inversión preliminar de US \$825.774 más US \$300.000 por concepto de terminación de obra. Para el proyecto de la Mena se estima un costo total de US \$ 7'387.309 según información recabada en la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda.

#### *Impuestos y gastos fiscales*

Con la aprobación de reformas de las ordenanzas se beneficia a las familias relocalizadas exonerándolos del “pago de tasas y tarifas por aprobación de planos, garantías de construcción, declaratoria de propiedad horizontal, permiso de habitabilidad y cualquier otro pago requerido para trámites municipales por concepto de aprobación del proyecto” (Ordenanza N°331: 2010), además estarán exentos del pago del 100% del impuesto de predios urbanos. Las exoneraciones se efectuarán durante cinco años.

En la Ordenanza reformativa N° 007 se incorpora en las obligaciones del Municipio del Distrito Metropolitano que:

“las empresas públicas metropolitanas, bajo la coordinación de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, en razón de su corresponsabilidad social en el ámbito de sus competencias, intervendrán en estos procesos de relocalización, realizando inversión social mediante la ejecución oportuna de obras de infraestructura civiles, de agua potable y de saneamiento, para la construcción adecuada o mejora de los proyectos habitacionales determinados por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda a la relocalización de familias damnificadas o en estado de riesgo, así como también de las acometidas domiciliarias de prestación de servicios públicos en los proyectos que se desarrollen para dicho efecto, obras que tendrán carácter de prioritario y serán asumidas con cargo al presupuesto de dichas empresas, para lo cual tomarán las acciones administrativas, operativas y financieras necesarias.” (Ordenanza Reformativa N° 007).

## **Organización**

### *Disposición de bienes y servicios y empresas públicas*

El proceso de relocalización fue manejado por la “Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en coordinación con la Secretaría de Coordinación Territorial y la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda” (Ordenanza N°331: 2010).

La Resolución Administrativa A0018 incluye en la relocalización las viviendas que identificó el Programa de Saneamiento Ambiental las cuales debían ser relocalizadas con recursos propios del Programa, además esta resolución dispone “que la Dirección Metropolitana Financiera, remita a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, la proyección de los recursos del fondo para mejorar la infraestructura y atención de emergencias así como para mitigar riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito” (Ordenanza Metropolitana N°265), y del fondo para “Gestión de Riesgos y atención de emergencias” (Ordenanza Metropolitana N°165).

Se dispone a la “Administración General el cumplimiento de los procedimientos administrativos y legales para disponer de recursos con cargo a los fondos” (Resolución Administrativa A0018) antes mencionados, la resolución será ejecutada por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, la “Administración General, la Empresa

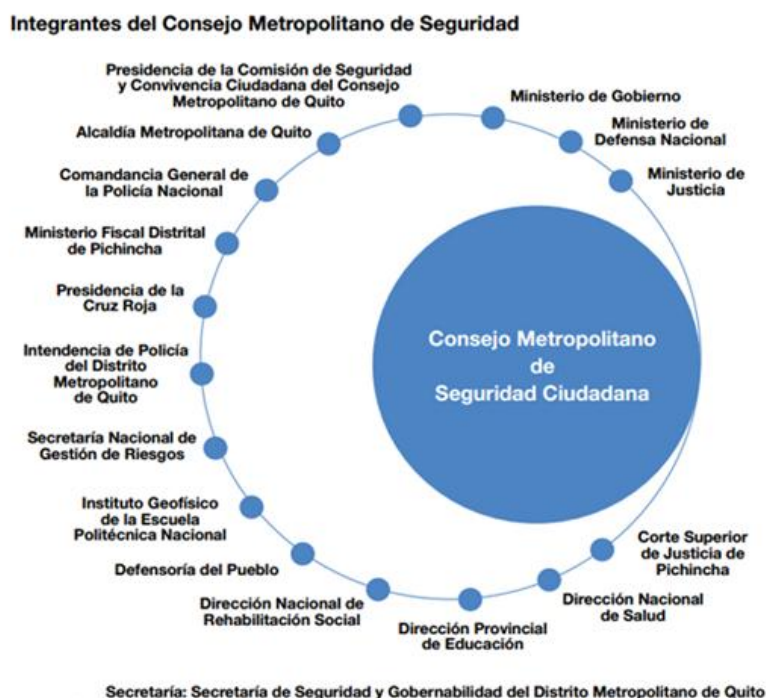


Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda y la Empresa Pública Metropolitana de alcantarillado y Agua Potable, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y las Administraciones Zonales” (Resolución Administrativa A0018).

*La Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad* tiene como objetivo “garantizar la seguridad ciudadana y la gestión integral de los riesgos así como mejorar las condiciones de gobernabilidad del Distrito” ([www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)). El enfoque de esta Secretaría es la de articular los “planes, programas y proyectos de los entes que la conforman como son el Cuerpo de Bomberos, Policía Metropolitana, EMSEGURIDAD-Q y Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia y dar seguimiento a la ejecución y gestión de los planes en beneficio de la comunidad” ([www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)).

Con la colaboración de todos los integrantes del Concejo Metropolitano de Seguridad se concreta la “Agenda para la seguridad en el Distrito, y se garantiza un proceso permanente de evaluación de la puesta en marcha de estas políticas a través del funcionamiento permanente del Consejo Metropolitano de Seguridad, de sus Comisiones y de los Consejos Zonales de Seguridad” ([www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)).

**Gráfico 2. Integrantes del Concejo Metropolitano de Seguridad**



Fuente: Consejo de Seguridad Ciudadana (2010)

La Agenda de Seguridad Ciudadana en el tema de prevención de Riesgos Naturales y Antrópicos establece que el territorio y la población del Distrito se encuentran expuestos a amenazas de tipo geológico, geomorfológico e hidrometeorológico las cuales no han sido tomadas en cuenta en la consolidación de la ciudad. Debido a esto las edificaciones presentan altos grados de vulnerabilidad causando el incremento de riesgo relacionado con desastres naturales. Las políticas que se plantean en la Agenda pretenden pasar desde una actitud reactiva a una visión preventiva.

La Agenda de Seguridad presenta lineamientos para la política pública de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito. Entre las líneas temáticas está la prevención de riesgos naturales y antrópicos para lo cual se plantean políticas con una visión preventiva cuyos puntos importantes son:

La protección de los habitantes y sus bienes, la generación de una cultura de prevención, el fortalecimiento institucional en temas de riesgos, la inclusión de la temática de riesgos en la planificación y

desarrollo, y finalmente el manejo adecuado y transparente de la información (Concejo de Seguridad Ciudadana, 2010: 18).

**Tabla 10. Políticas y Planes de Acción del Concejo Metropolitano de Seguridad**

Política	Plan de acción
1. Impulsar y asumir la gestión de riesgos como eje transversal de la planificación y desarrollo territorial de DMQ	Incluir la variable riesgos en los planes y programas del Distrito Metropolitano de Quito Capacitación a técnicos municipales de otras instituciones del Concejo de Seguridad en la Temática de Gestión de riesgo.
2. Generar una cultura de prevención y preparación de la política frente a riesgos naturales y antrópicos.	Incluir en la curricula escolar de los establecimientos del DMQ (primaria y secundaria) la temática de Gestión de Riesgos y manejo de emergencias. Diseñar e implementar campañas públicas de sensibilización y acción frente a los riesgos Conformación de equipos comunitarios de gestión de riesgos Ejecución de simulaciones de emergencia frente a riesgos
3. Proteger a los habitantes y al territorio de los eventos adversos que puedan ocurrir de origen natural, antrópico y tecnológico.	Estructuración y fortalecimiento del COE Distrital Establecer un plan integral de Gestión de riesgos en el DMQ. Establecer un plan de preparación frente a desastres en cada una de las Administraciones Zonales Conformar Comités de Gestión de Riesgos Construir obras emergentes de Mitigación Establecer SAT a nivel comunitario y tecnológico Fortalecimiento de organismos de socorro municipales
4. Conformar el SMGR con capacidades humanas, técnicas y financieras	Definir ámbitos, competencias y presupuesto del SMGR. Elaboración de un cuerpo normativo legal que sustente la gestión de riesgos y regule el funcionamiento del SMGR en el DMQ.

Fuente: Concejo Metropolitano de Seguridad. Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito 2010.

*La Secretaría de Coordinación Territorial y Participación* tiene como fin crear un sentido de pertenencia de los ciudadanos a las Administraciones Zonales, a las Secretarías y al Gobierno Local. Cada Administración Zonal es responsable de la planificación coordinada de la gestión del territorio que dictaminan los planes metropolitanos y parciales de ordenamiento; de ejecutar los planes, programas y proyectos integrales de desarrollo y de la gestión participativa.

En correspondencia con los roles que se le han encargado la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación han planteado algunas políticas de gestión entre las cuales está el “garantizar, promover y generar condiciones para la participación ciudadana y la organización social en el Distrito, adecuadas a las realidades urbanas y rurales de los sectores y zonas, además de fortalecer las capacidades ciudadanas y la organización social en el Distrito” ([www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)).

Los programas y proyectos que ejecutan las Administraciones Zonales en el territorio deben ser definidos por las diferentes Secretarías en función de sus políticas. Entre los que se relacionan con el tema territorial están los centros de desarrollo comunitario; las agencias de desarrollo económico, la regularización de barrios y la gestión participativa.

La regularización de barrios cuya unidad ejecutora se denomina Regula tu barrio ha sido uno de los programas que han evidenciado la necesidad de relocalización de las familias que se encuentran fuera del límite urbano, en zonas de protección ecológica o en zonas de riesgo. En consecuencia estas unidades están encargadas de buscar alternativas para la relocalización.

El programa de gestión participativa tiene como objetivo implementar el sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social con el fin de ampliar la democracia participativa. Este programa promueve el involucramiento activo de los habitantes en la vida de la urbe a través de formación ciudadana para fortalecer las capacidades de los ciudadanos en temas relacionados con la seguridad, regularización de barrios, normativa municipal, educación, salud, movilidad y transporte intentando llegar a la corresponsabilidad en las soluciones de los problemas de la ciudad.

*La Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda se crea el 19 de marzo del 2010 con el*

Objeto de ejecutar las políticas dictadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda destinadas a familias o personas que necesitan su primera vivienda, familias con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en situación de riesgo; renovación urbana; mejoramiento habitacional; vivienda nueva para propietarios de suelo en el ámbito urbano y rural, colaborando en la reducción del déficit de vivienda (Ordenanza Metropolitana N° 307).

## CAPÍTULO IV

### INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE RELOCALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTUDIOS DE CASO

#### **Instrumentos y Participación Ciudadana**

*Instrumentos de Nodalidad y Participación Ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena*

La ficha técnica y social a manera de encuesta se presenta como un tipo de participación de consulta pública, pero para que funcione bien es necesario dar a la población la información completa y precisa de lo que se está consultando. Este es un tipo de mecanismo institucionalizado que requiere definir a sus participantes. Todos los beneficiarios del Conjunto Pueblo Blanco II y La Mena fueron encuestados por los respectivos funcionarios de las administraciones zonales.

Los informes de evaluación del riesgo son necesarios para analizar la vulnerabilidad de cada predio, ya que uno de los requisitos básicos para ser beneficiario del plan es que el lote o construcción se vea afectada por fenómenos geomorfológicos o morfoclimáticos y como consecuencia de esto la familia deba salir de su vivienda o predio donde habitaban, considerándolo como de alto riesgo no mitigable por la Autoridad Municipal correspondiente. Se entiende que los beneficiarios tanto de Pueblo Blanco como de La Mena II tuvieron una calificación de predio o vivienda en alto riesgo.

En este caso el informe debe tener firmas de responsabilidad de funcionarios de la Unidad de Gestión de Riesgos de cada administración zonal. Para que este informe sea un documento confiable debe ser realizado por un equipo de trabajo multidisciplinario. Según el marco de acción DIPECHO VI, que se encuentra a cargo del consorcio PNUD-CRIC y PLAN<sup>15</sup>, ejecutor del proyecto *Análisis de Vulnerabilidades a Nivel Municipal en el Ecuador* es necesario considerar algunos

---

<sup>15</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) del Ecuador con el apoyo de fondos del DIPECHO VI en la línea denominada estimación de Vulnerabilidad a Nivel Municipal del Ecuador desarrollan una Metodología de Análisis de Vulnerabilidades a nivel Municipal (2010-2011)

aspectos mínimos para calificar vulnerabilidades, como el contar con un grupo multidisciplinario de profesionales quienes analizaran las diferentes vulnerabilidades, además de un profesional que coordine y otro que maneje el tema cartográfico. Así el resultado será más preciso y se constituirá en un Comité o Concejo de expertos, es decir un instrumento de diseño de políticas públicas considerado como un mecanismo de participación ciudadana.

Las primeras relocalizaciones por tener un carácter de emergencia no se respaldaron con Estudios Técnicos que validen su situación de vulnerabilidad con mayor detalle, de tal manera que los beneficiarios de Pueblo Blanco si presentan una diferencia en relación a los beneficiarios de La Mena II en el sentido de no haber contado con el mecanismo de participación ciudadana de un Concejo de Expertos.

La Guía para formular y ejecutar planes de relocalización de familias en condición de riesgo no mitigable fue aplicada en los dos grupos de relocalización. Pero es importante señalar que las actividades a tratar en la fase de pre-traslado no se pudieron desarrollar en el grupo de Pueblo Blanco como en el grupo de La Mena II debido a la falta de tiempo y al desconocimiento del lugar designado como solución habitacional. Así lo explica una beneficiaria: “No sabíamos a donde nos iban a mandar, nos ofrecieron un lote por La Morenita, otros decían que nos iban a mandar por la Mitad del Mundo, otros allá por el sur que tenían terrenos en La Joya y no había información” (EPB003, 2014, entrevista).

Las actividades que se deben desarrollar según la Guía de relocalización, están totalmente relacionadas con la participación activa<sup>16</sup> de los beneficiarios. Estas proponen distintos talleres, reuniones, suscripción de actas de aceptación y visitas a las familias, tratando temas técnico normativos, sociales y legales.

---

<sup>16</sup> Una de las premisas de este documento es posibilitar un proceso de consulta y de participación social para la población directamente involucrada en el proyecto, de manera que las familias acepten formalmente las medidas de reasentamiento y de compensación, al tiempo que se garantice el reconocimiento de sus derechos consuetudinarios, si existieron. El Plan de Relocalización debe considerar la participación como una herramienta eficaz de gestión y planificación (MDMQ, 2010)

La Publicidad se manejó en el portal de noticias del municipio y fueron mencionados ambas soluciones habitacionales, pero indudablemente el Proyecto La Mena II fue mucho más difundido, por considerarse como una obra emblemática en el sentido de ser la primera vez que un GAD resolvía de manera integral una relocalización, además de su importancia en el tema de gestión de riesgos. En octubre del 2013 se realizó la casa abierta en el Conjunto habitacional La Mena que incluyó una feria gastronómica realizada por los moradores del conjunto.

*Instrumentos de Autoridad y Participación Ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena*

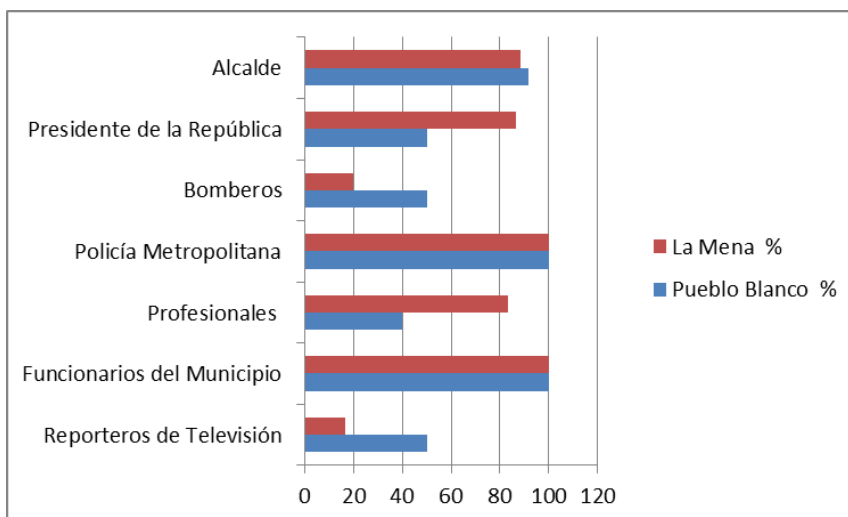
Los beneficiarios del Plan en general se muestran agradecidos por el proceso de relocalización llevado a cabo por el Municipio de Quito, ellos ven al Ex Alcalde Barrera como la persona que les solucionó su problema después haber escuchado durante mucho tiempo promesas que jamás se cumplieron.

En el Conjunto Pueblo Blanco hay un grupo de familias relocalizadas que afirman haber esperado veinticinco años para se les tramite sus escrituras, y en cada cambio de administración municipal eran visitados por los candidatos ofreciéndoles regularizar su situación. Ellos denuncian haber gastado mucho dinero en pagos a funcionarios sin haber conseguido ningún beneficio. En este sentido se entiende que existe un tipo de participación clientelística es decir “aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores” (Ziccardi, 2008: 49) Una residente de Pueblo Blanco comenta:

Me acuerdo haber asistido todo un mes a reuniones con Alcalde, con municipio. Allí todos nos quedamos sin trabajo, nos botaron de los trabajos, toda la gente pasamos mal. Nos llamaban a un lado, teníamos que ir a las concentraciones, nos llevaban los carros y teníamos que ir. Andábamos como borreguitos de un lado al otro para lograr esto. Esto nos costó a nosotros lágrimas. Y hasta que ahora salió el señor Alcalde, hasta la última reunión fuimos invitados *los relocalizados* y nos tenían que tomar en cuenta. Teníamos que estar allá, o sea no termina. O sea la deuda de nosotros es esa, esperemos que teniendo las escrituras ya se acabe (EPB004, 2014, entrevista).

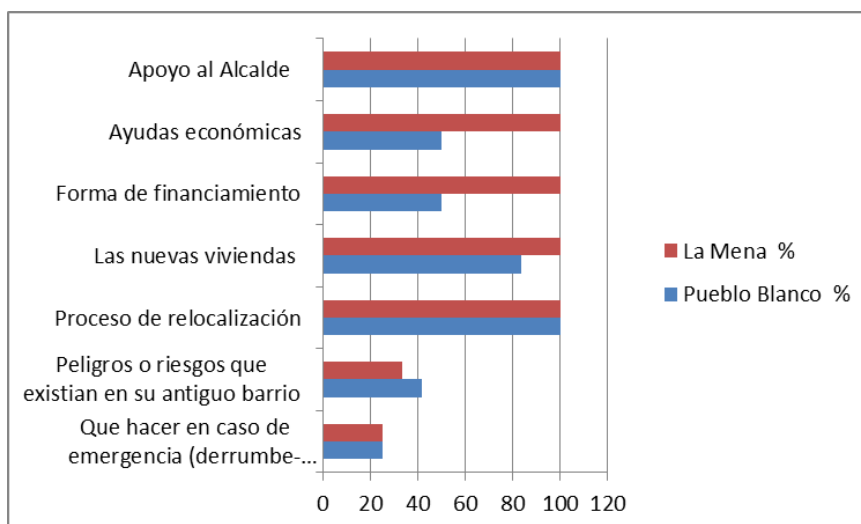
La figura del Presidente Rafael Correa también resulta cercana para los beneficiarios. Ellos relacionan las ayudas económicas con el primer mandatario, más allá que estas vengan de la municipalidad o de otras fuentes.

**Gráfico 3. Resultado de encuesta instrumento de autoridad**  
**¿En el proceso de relocalización recuerda haber visto a?**



**Fuente:** Encuesta realizada a los pobladores de Pueblo Blanco y La Mena II, 2014. Elaboración propia

**Gráfico 4. Resultados encuesta participación**  
**A las reuniones que asistía qué temas trataban?**



**Fuente:** Encuesta realizada a los pobladores de Pueblo Blanco y La Mena II, 2014. Elaboración propia



La relocalización de familias del conjunto Pueblo Blanco se lleva a cabo en el marco de la Ordenanza N°331, posteriormente debido a problemas suscitados en la implementación se aprueban dos ordenanzas reformativas la N°077 y la N°396. De esta manera las familias beneficiarias de conjunto La Mena realizan el proceso en un marco legal diferente.

La Ordenanza reformativa N°396 sustituye el Artículo 4 de la Ordenanza N°331 y en el numeral 2 sobre el ingreso al plan de relocalización se manifiesta que uno de los compromisos de las familias beneficiarias es el participar en las actividades de desarrollo comunitario organizadas por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (Ordenanza N°369). Es decir que se demanda la participación directa de los beneficiarios.

*Instrumentos de Tesoro y Participación Ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena*

Tanto los beneficiarios del conjunto Pueblo Blanco II como los de La Mena recibieron los bonos y ayudas que se estipularon en la normativa, de tal manera que el monto de su deuda alcanzó una cantidad aproximada de US \$3.000. En este sentido se entiende que el Estado ha participado con un monto mucho mayor, pero se ha beneficiado al liberar un lote en una zona de riesgos.

Según las entrevistas existen diferentes situaciones con respecto al monto que deben pagar los beneficiarios, de tal manera que se hallaron familias que han cancelado toda la deuda; otras se encuentran adeudando una parte y también existen familias que no han cancelado nada. Por la situación socio económica de los beneficiarios el tema económico es muy complejo aunque el valor que deban pagar por su vivienda sea bajo.

En general los beneficiarios que llegaron a Pueblo Blanco II no tuvieron el mismo tiempo para generar un ahorro, por tal motivo existieron mayores dificultades en el pago de su vivienda. Muchos de ellos no están conformes ya que alegan haber perdido las inversiones realizadas en sus anteriores predios y el municipio no tomó en cuenta nada de eso. El caso de las familias de La Mena fue diferente debido al tiempo

de ahorro, además aprovecharon los talleres de productividad proporcionados por el municipio, también hay casos de familias que recibieron pagos por sus antiguas viviendas.

*Instrumentos de Organización y Participación Ciudadana en Pueblo Blanco II y La Mena*

Entre las herramientas que se han utilizado en esta política se encuentran las soluciones habitacionales. El presente trabajo analiza los conjuntos habitacionales de Pueblo Blanco II y La Mena.

El Conjunto habitacional Pueblo Blanco II está ubicado al norte de la ciudad en la parroquia de Calderón en un lote de 27.181,24 m<sup>2</sup> y tiene 223 viviendas. Este proyecto fue promovido y construido por la Empresa COVIPROV –Compañía de Vivienda Provincial S.A.- inscrita en el Registro Mercantil del Cantón Quito el 15 de Octubre el 1998 la cual posteriormente en el año 2010 pasa a ser la Empresa Provincial de Vivienda EP hasta la actualidad.

**Gráfico 5. Imagen Conjunto habitacional Pueblo Blanco II**



Fuente: COVIPROV

En julio del año 2010 setenta y siete viviendas del Conjunto Pueblo Blanco fueron transferidas a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat para relocalizar 54 familias damnificadas por el deslave del El Comité del Pueblo en el sector de la Quebrada San

Antonio. Las edificaciones se encontraban sin terminar por tal motivo la municipalidad realizó una inversión para este efecto.

De acuerdo a una imagen satelital en el año 2003 las viviendas del Conjunto habitacional Pueblo Blanco II ya se encontraban construidas y según la Sra. Juana B. (EPB008) residente del Conjunto fueron los primeros propietarios que habitaron allí quienes gestionaron y ejecutaron las obras de adoquinado, agua potable y alcantarillado. Las viviendas destinadas a los beneficiarios del Plan de Relocalización no estaban ocupadas ya que legalmente no contaban con áreas de parqueo por lo cual la Empresa Provincial de Vivienda EP no podía comercializarlas.

Las casas del conjunto son de tipo progresiva y pueden alcanzar los tres pisos de altura, casi todas las viviendas se encuentran modificadas en la actualidad, excepto aquellas destinadas a los beneficiarios de la relocalización, estas aún mantienen su tipología inicial.

**Gráfico 6. Imágenes aéreas Conjunto habitacional Pueblo Blanco II años 2013 y 2002**



Fuente: Google Earth

El proyecto Pueblo Blanco II fue la solución más rápida para 77 familias beneficiarias del Plan de relocalización, las cuales fueron las primeras en ser relocalizadas en forma

emergente. Aquí hubieron tres grupos que llegaban de acuerdo se les iba adjudicando las viviendas, en el primer grupo llegaron 22 familias del sector del Comité del Pueblo, en el segundo grupo llegaron 45 familias de La Bota y en el tercer grupo llegaron 10 familias procedentes del Atucucho (EPB005, 2014, entrevista).

En este caso la participación se limitó a asistir a los talleres de convivencia realizados por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, y aunque fueron oportunos para socializar los hábitos, derechos y responsabilidades necesarios de vivir en un conjunto habitacional existieron problemas de varios tipos, sobre todo en el tema de convivencia.

Algunos de los entrevistados afirman que existen buenas relaciones vecinales, mientras que otros sostienen que desde que ellos llegaron son los que participan en mingas y trabajos comunitarios y las familias que habitaban anteriormente este conjunto no hacen nada. Por otro lado el estándar de vida de las familias relocalizadas no es compatible con los servicios de seguridad y mantenimiento que requiere el vivir en un conjunto. Casi todas las familias se quejaron de los altos costos de la alcuota mensual.

Un problema evidente y que ha sido expuesto en algunas entrevistas es la discriminación por parte de los antiguos residentes, así lo expone una beneficiaria del Plan de relocalización

La puerta cuando nosotros vinimos no había, cuando llegamos pusieron puerta, ya pusieron guardia, ya conserje y subieron las alcuotas. Entonces imagínese lo que fue. Nosotros a más de lo que veníamos acá con una deuda de casa, tener que pagar para que hagan esa puerta, para pagar guardia. La alcuota de lo que valía cinco dólares subieron a diez. O sea trataron de hacernos la vida imposible a todos.

Ingresamos con la directiva, bueno entré a la directiva como vicepresidenta cuando recién vine, me fue sinceramente mal porque el presidente él se creyó toda la directiva, no nos dejó opinar, no nos hizo participar. O sea éramos y somos mismo pintados. (EPB005, 2014, entrevista)

**Gráfico 7. Conjunto habitacional La Mena**

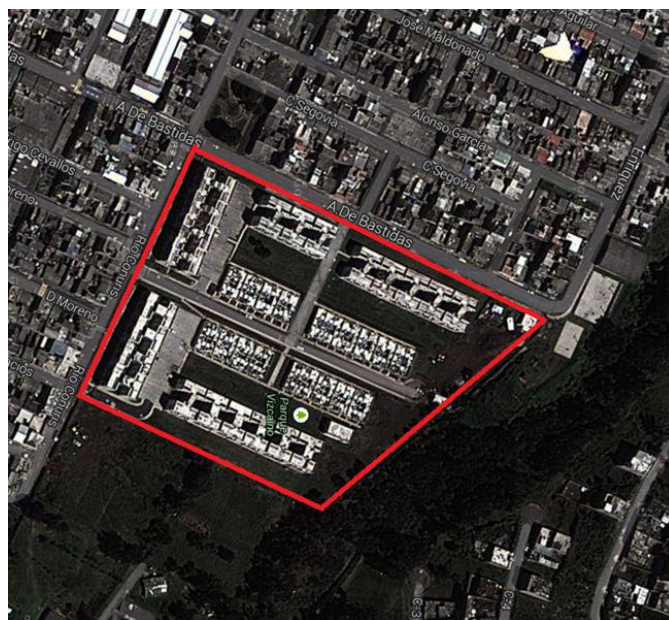


Fuente: <https://www.flickr.com/photos/presidenciaecuador/7633891270/in/photostream/>

El 16 de mayo del 2011 mediante resolución N° EPMHV-EMERGENCIA-001-2011 la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda declara en emergencia la contratación para atender la demanda de vivienda por el tema de relocalización de las familias del Distrito Metropolitano de Quito que han perdido sus viviendas y como consecuencia han sido o deberán ser desalojados. Así se dispuso la Contratación Directa de las etapas destinadas a la relocalización en los proyectos denominados La Mena y Bellavista de Carretas (ordenanza 0091). Las viviendas fueron entregadas a las familias beneficiarias el 23 de junio del 2012.

El Conjunto Habitacional La Mena está ubicado en las calles Río Conuris y Alonso de Bastidas, en el sector de la Mena al sur occidente de Quito, el área del proyecto comprende dos predios de propiedad municipal de 30.000 m<sup>2</sup> y de 1.295,11 m<sup>2</sup> los mismos que se han utilizado en uso Residencial y Equipamiento.

**Gráfico 8. Imagen aérea Conjunto habitacional La Mena 2013**



Fuente: Google Earth

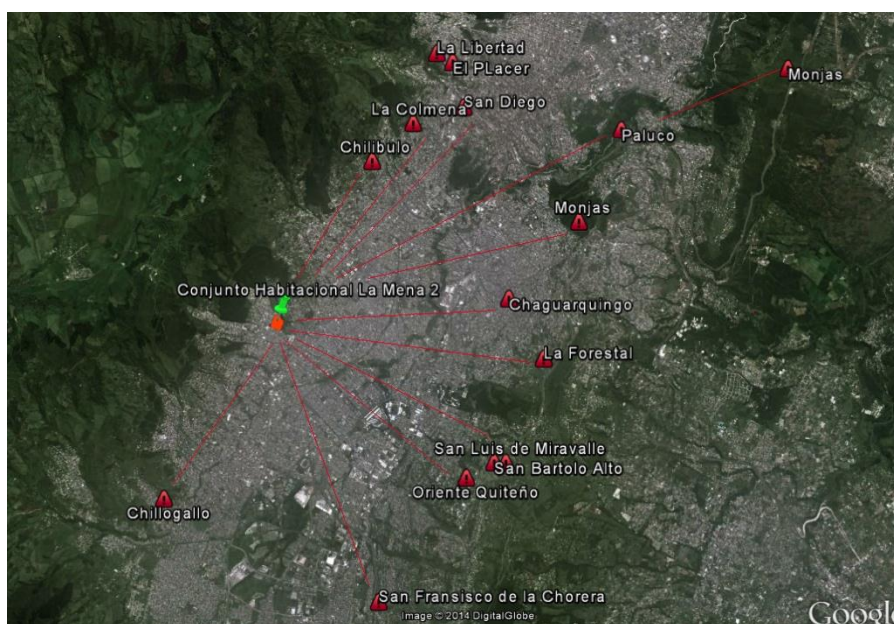
El proyecto consta de 330 departamentos de 50 m<sup>2</sup> en bloques de cuatro pisos, además de 68 casas de 40 m<sup>2</sup> con posibilidades de crecimiento hasta de tres pisos y un patio individual de 9m<sup>2</sup>. Las viviendas unifamiliares son progresivas, es decir, con proyección de crecimiento de tres pisos resultando un área total de 120 m<sup>2</sup> donde podrán ubicarse tres dormitorios, estudio, área social y patio. Los departamentos tendrán dos dormitorios, baño, cocina y en la terraza área de secado de lavado y área social, también cuentan con servicios de tv cable, internet y sistemas solares para ahorro de energía y también con todas las seguridades antisísmicas e incendios.

El proyecto la Mena fue declarado como un proyecto de Vivienda de Interés Social destinado principalmente a familias que requerían de una vivienda emergente, o grupos de atención prioritaria. La Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda estuvo a cargo de su gestión y construcción del conjunto. Las viviendas contaron con exoneración de impuestos de alcabalas, registros y beneficios tributarios establecidos en la normativa nacional y local y se acogieron a todos los procesos de revisión, aprobación, permisos, catastro, declaratorias de propiedad horizontal y demás trámites

requeridos para su ejecución establecidos por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (Ordenanza N°91).

El proyecto La Mena acogió a 408 familias beneficiarias que salieron de la Zona Eloy Alfaro: la Forestal, Chilibulo, Chaguarquingo, Oriente Quiteño; la Zona Quitumbe: Cumbres de Chillogallo sector la Garzota, la Cantera de Chillogallo; de la Zona Centro: Paluco, San José de Monjas, Línea Férrea, La Colmena, la Libertad, Guápulo, San Diego, El Placer, San Francisco de Miravalle, San Roque y Centro Histórico; del Zona Norte Comité del Pueblo y del Programa PSA. (Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos).

**Gráfico 9. Barrios de origen de las familias beneficiarias conjunto habitacional La Mena**



Fuente: Google Earth con datos de la EPMHV

Las familias relocalizadas en La Mena llevaron un proceso de socialización de aproximadamente un año que estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Social de la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda que consecuentemente con su política tiene como objetivo “Promover y fomentar proyectos de hábitat y vivienda para la ciudadanía, con énfasis en los sectores de atención prioritaria, desde una visión integral, favoreciendo el desarrollo comunitario integral, la autogestión comunitaria y el sistema de economía solidaria” (EPMHV). Según la entrevista realizada a una funcionaria del

área de gestión social de la EPMHV en La Mena se siguió todo un proceso de participación.

Se siguió un proceso de sensibilización mostrándoles que lo que se les propone no es solamente una vivienda sino es una construcción de comunidad, que se realiza a través de charlas, con fotos sobre todo mostrarles lo que puede ser. Hacemos visitas a proyectos consolidados por ejemplo a los de La Mena les llevamos a Bicentenario para que vean cómo va a ser, para que ya tengan la idea de que no va a ser la típica caja de fósforos con espacios feos, etcétera. Entonces eso también motiva la participación de ellos. También se hace visita a la obra para que ellos vayan sintiéndose identificados.

Otro tema fue el trabajo comunitario, como allí había un botadero de basura y escombros se hicieron mingas para dejarlo limpio recuperando la quebrada, todas las plantitas que ves allí y la colocación de césped se hizo a través de trabajo comunitario. Esto iba al mismo tiempo de un proceso de formación, este módulo que le llamamos de desarrollo comunitario tiene la función primero de trabajar en la autoestima de la gente y desarrollar valores comunitarios como la solidaridad, la participación, la democracia, la autogestión. Son talleres que tienen una metodología especial trabajar con desarrollo personal, constructivismo, medios de encuentro que se hace a través de una consultoría. Estos talleres integrales trabajan el cuerpo, la mente y lo cognitivo. (E003, 2014, entrevista)

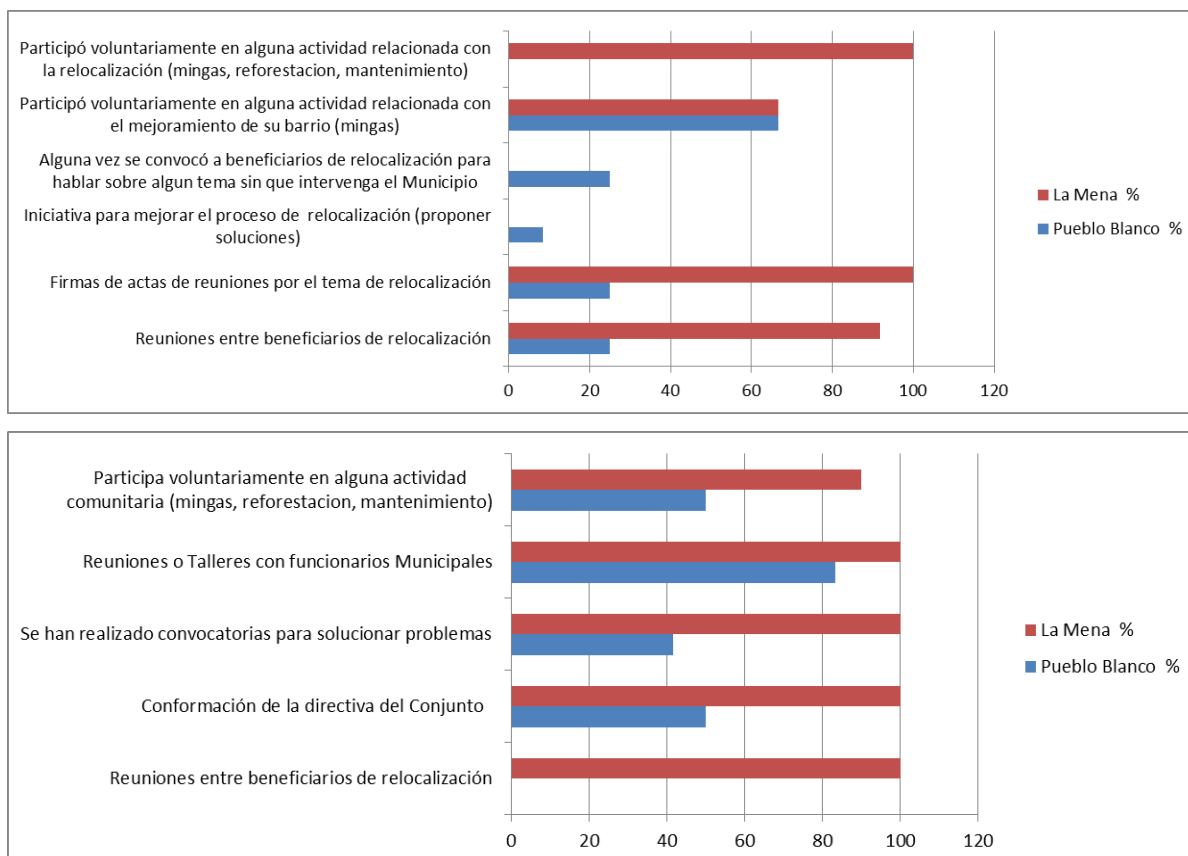
Por medio de las entrevistas realizadas a los beneficiarios se conoce que la directiva actual exige participación, con lo cual ellos están de acuerdo ya que si no lo hacen ellos mismos no lo hará nadie más. Así existen comisiones que se encargan de diferentes aspectos como: seguridad y reciclaje, además todo es socializado en el Directorio Ampliado, al que acuden los representantes de cada bloque, aquí las responsabilidades son compartidas, de tal manera que siempre se está rotando a la gente que participa. Se acogen a un reglamento interno lo cual ayuda a la organización general del conjunto y actualmente se están implementando veedurías.

Por otro lado los habitantes de la Mena son parte de redes que ya existían en el sector, lo cual ayuda a interactuar con los vecinos del barrio fuera del conjunto. Se han identificado la Red del buen trato de La Mena y La Misión Scalabriniana Ecuador.



Las encuestas evidenciaron que la participación en La Mena fue mayor que en Pueblo Blanco II.

**Gráfico 10. Resultados de encuestas sobre participación en el proceso de relocalización**



Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

A continuación se sintetizan los principales aspectos que caracterizan la política de relocalización del Distrito Metropolitano de Quito en el período del Alcalde Augusto Barrera (2009-2014), en términos de su efectividad y de participación ciudadana. El objeto de esta síntesis es resaltar los elementos más importantes identificados en esta investigación y proponer ciertas acciones a manera de recomendaciones.

La teoría afirma que cuando los instrumentos de una política pública son coherentes entre sí ésta es efectiva. La hipótesis de este trabajo sostiene que a mayor participación mayor efectividad en la política de relocalización, de esta manera se entiende que la participación ciudadana debería ayudar en alguna medida con esta coherencia<sup>17</sup>.

Cada instrumento es susceptible a incorporar algún tipo de participación, otros son a la vez instrumentos de participación ciudadana. En el caso de una política de relocalización una normativa u ordenanza puede demandar el cumplimiento de ciertos niveles de participación, por otro lado un estudio técnico o concejo de expertos es en sí mismo un instrumento de participación. A la vez ambos son herramientas o instrumentos de una política pública. Con una adecuada participación el instrumento elegido para implementar la política responderá mejor a la resolución de problema además existirán mayores posibilidades de encontrar incoherencias entre ellas.

La implementación del plan de relocalización demuestra una decisión política importante de parte del Gobierno Nacional, generalmente se habla de los altos costos que implican los procesos de relocalización y de que muchas veces no se cumple el objetivo deseado. De allí que la mayoría de gobiernos locales optan por gestionar el

---

<sup>17</sup> La coherencia es la relación entre una cosa y otra, lo coherente mantiene una misma línea con una posición previa.

riesgo de manera prospectiva o correctiva. La relocalización en la ciudad de Quito se puede considerar como una política innovadora, se conoce que en otras capitales de la región también se están llevando a cabo procesos de este tipo.

Se entiende que el sufragio o el pago de impuestos son formas de participación pasiva, así se puede afirmar que todas las familias que se acogieron al plan tienen el deseo de participar como ciudadanos regulares y formales de su ciudad, quizá no inmediatamente debido a las concesiones económicas enunciadas en el Plan, pero llegará el momento en que las familias deban pagar impuestos y servicios. Esta forma de participación tan natural para cualquier ciudadano formal resulta nueva para los beneficiarios del Plan, ya que muchos de ellos estaban habituados a no pagar servicios aunque los tuvieran.

Sí actualmente una política pública carece de participación ciudadana, no responderá a forma alguna de gobernanza, ya que la sociedad representa uno de los actores de toma de decisiones. El gran ausente en esta política es la empresa privada. Más allá de haber realizado ciertos estudios técnicos para validar el riesgo, no ha sido parte importante de la misma, lo cual evidencia el sentido de rescate de lo público que se mencionaba en el Plan de Desarrollo 2012-2022. En esta política no se ha tomado en cuenta a las inmobiliarias privadas para la producción de soluciones habitacionales, tampoco se ha tomado en cuenta el mercado de terrenos legales que existen en el Distrito, en este sentido se puede percibir una cierta rigidez en las opciones que da el gobierno local a los beneficiarios del Plan.

Uno de los mayores inconvenientes que tienen los beneficiarios es el habitar en un conjunto habitacional. Para la mayoría de ellos resulta incómodo convivir en espacios reducidos, con áreas exteriores compartidas y nuevos vecinos y en general es la primera vez que habitan en un lugar donde tienen que cumplir ciertas cosas con respecto al diario convivir. En el caso del Conjunto Pueblo Blanco II, el problema es mayor ya que los beneficiarios son parte de un conjunto habitado hace varios años por población de clase media, quienes no han recibido con mucho agrado a sus nuevos vecinos, lo cual ha generado un problema de segregación dentro del mismo conjunto. Son los relocalizados

quienes trabajan en las mingas y a quienes se les exige más según una entrevista realizada a una beneficiaria. Esto demuestra que los actores de una política pueden ser personas que muchas veces no tienen nada que ver con el problema y que resultan afectados por decisiones políticas.

En los procesos de relocalización de familias que habitan en zonas de alto riesgo debe tomarse en cuenta el desperdicio de mano de obra que se produce al no contratar a los mismos beneficiarios como constructores de su hábitat, coartando de esta manera una forma activa de participación ciudadana. Según los datos de La Mena por lo menos el 50% de los padres de familia son albañiles o trabajan en el campo de la construcción y no fueron tomados en cuenta en la edificación de sus propias viviendas. Es importante repensar la política en función de las fortalezas de la población y una de ellas indiscutiblemente es la auto construcción.

De acuerdo a esta experiencia el marco normativo de la participación ciudadana del Distrito es muy lejano a la población de relocalizados. Pocas personas son quienes realmente se interesan por organizarse y participar, de hecho sí se ha encontrado lideresas y líderes que apoyan y se benefician de los programas municipales, pero en su mayor parte la población ve como una carga el tener que participar.

También se aprecia una ausencia total de metodología con respecto al estudio de vulnerabilidades, ya que aunque el país y la ciudad son miembros de organizaciones como PREDECAN, los programas Dipecho o el EIRD<sup>18</sup>, es notoria la falta de rigurosidad en el diseño de instrumentos técnicos que avalan los riesgos. Por tal motivo la calificación de los predios resulta relativa y poco confiable. Otro punto importante es la falta de un avalúo a detalle de las construcciones calificadas en riesgo, ya que para muchas familias estas construcciones representan años de trabajo y esfuerzo y al no tomar en cuenta este aspecto se cae en una forma de inequidad.

---

<sup>18</sup> PREDECAN: Prevención de desastre en la Comunidad Andina; Dipecho (Disaster Risk Reduction); EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Este trabajo aplica una metodología que busca analizar cada uno de los instrumentos utilizados en una política pública. Para ello es muy importante contar con la información de funcionarios que implementan políticas, ya que son ellos quienes manejan la información de los distintos programas y proyectos que se llevan a cabo. Quizás en el Plan de Relocalización se utilizaron otras herramientas, que no pudieron ser evidenciadas ya que debido al cambio de autoridades municipales algunos funcionarios que estuvieron involucrados al inicio de la implementación fueron cambiados a otras dependencias.

Es importante resaltar que cada instrumento va apareciendo en un momento del proceso de la implementación, en este sentido se evidencia la desconexión que existe entre algunos de ellos. Por ejemplo la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda aparece al final del proceso, no tiene una información directa sobre las condiciones de vida de los beneficiarios, los mismos que llegan a esta Empresa como un cliente más, que debe adecuarse a lo que existe, sin tener otras opciones. Mientras que la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad es la entidad que inicia el proceso, pero enfoca todos sus esfuerzos al tema de riesgo y no de soluciones habitacionales.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). "Estudio introductorio". En La implementación de las políticas, ed. Luis Aguilar Villanueva, 15-92. México: Editorial Miguel Ángel Porrua.
- Banco Mundial (2006). Hazards of Nature, Risks to Development. *An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. Washington, D.C., EE. UU
- Banco Mundial Colombia- GFDRR (2012) *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Resumen Ejecutivo. Bogotá Colombia.
- Barrera, Augusto (2013). "Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Informe del cuarto año de gestión de agosto 2009 a julio 2013". *Revista Questiones Urbano Regionales Volumen 2*. pp. 123-209.
- Barrera, Augusto (2010). *Resolución A0018*. Plan de Relocalización Emergente de familias de alto riesgo: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Barros, Marcelo, Marco Mena, Dorys Ortí de Prexl, (2003). "Programa de Protección Laderas del Pichincha -EC-0143-.Informe de Terminación del Proyecto-PCR". Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/>, visitado en agosto 03 2014.
- Brugué, Joaquim; Gallego, Raquel (2001) "¿Una administración pública democrática?" En Ciudadanos y decisiones públicas/ coordinador Joan Font – Primera edición. Editorial Ariel . S.A. Barcelona.
- Cardona, Omar (1993). "Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados privado". En *Los Desastres no son Naturales*, Andrew Maskrey (Comp.): pp. 66-76. <http://www.desenredando.org/> La Red.
- Canto Chac, Manuel (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo" *Revista Scielo Política y cultura* N° 30 México enero 2008. Disponible en Dirección electrónica <http://www.scielo.org.mx/>, visitado en julio 20 2014.
- Cardona, Omar Darío (1993) Manejo Ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados privado. En *Los desastres no son naturales* Compilador Andrew Maskrey . La Red
- Chardon, Anne-Catherine (2008) "Reasentamiento y habitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales". Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Vol 1. Universidad nacional de Colombia.
- Clichevsky, Nora (2009). "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 14 N°. 1, enero-junio, 2009, pp 63-88.
- CAF (2009). "La Gestión del riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos". Disponible en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org), visitado en julio 15 2014.
- Concejo Metropolitano de Seguridad (2010). *Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito*. <http://www.emseguridad-q.gob.ec/>
- Córdova, Marco (2011). "Quito: Gobernanza metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio". En *Quito: un escenario de innovación*, coords. Fernando Carrión y Manuel Dammert, 133-167. Quito: OLACCHI, MDMQ.
- Córdova, Marco (2013) "La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2010)" Documento de trabajo Flacso Ecuador 2013

- D'Ercole, Robert, Sébastien Hardy, Pascale Metzger, Jérémy Robert (2009). "Vulnerabilidades urbanas en los países andinos. Introducción general". En *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*. pp. 401-432 Lima Perú  
<http://www.dipecholac.net/contenido/42-terminologia.html>
- EPMAPS (2010). ... *en las faldas inmensas de un monte...: las laderas occidentales de la ciudad de Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Farinós, Joaquín (2005). "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería*, No 67: 219-235.
- Flacma (s/f). "Primera Cumbre Nacional De Autoridades Locales Pacto Climático De Quito". Disponible en <http://www.flacma.com/>, visitado en agosto 22 2014.
- Fernández Guell, José (2007) "25 años de planificación estratégica de ciudades" en *Ciudad y Territorio Estudios territoriales*, XXXIX (154) 2007.
- Fernández, María Augusta (1996) *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. USAID. <http://www.desenredando.org>
- Finot, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie Gestión pública, No 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES.
- FOPAE (2014). "Reasentamiento y Gestión Humanitaria". Disponible en [www.fopae.gov.co](http://www.fopae.gov.co). visitado en julio 18 2014.
- González, Silvia (2011). "Hacia una gestión Integral de los riesgos de desastre". En *Ambiente y Educación una apuesta hacia el futuro*, Gurevich Raquel (Comp.): pp.151-186. Buenos Aires Argentina: Editorial Paidós SAICF
- Gurevich, Raquel (2011) *Ambiente y educación: una apuesta al futuro*. Buenos Aires: Paidós SAICF.
- Hermet, Guy; Kazancigil, Ali y Prud'homme, Jean-François (2005). *La gouvernance: un concept et ses applications*. Editions Karthala 22-24 boulevard Arago 75013 Paris.
- Herzer, María (2011). "Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana: Perspectivas en debate". *Revista Virtual Redesma Vol N°. 5*, <http://www.revistasbolivianas.org.bo> (visitada en julio 17 2014)
- Howlett, Michael; Ramesh, M; Perl, Anthony (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles y Policy Subsystems*. Third Edition. Oxford Universitu Press.  
<http://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2011/02/600-familias-se-beneficiaran-con-plan-de-relocalizacion-emergente>  
<http://www.coviprov.gob.ec/portal/proyectos/realizados/pueblo-blanco-ii/>
- Instituto de la Ciudad (2013) *Boletín Estadístico Mensual ICQ N°16/marzo de 2013*.  
<http://www.institutodelaciudad.com.ec/attachments/article/134/boletin16web.pdf>
- ISDR – International Strategy for Disaster Reduction (2009). *Reducing Disaster Risk through Science: Issues and Actions*. The Full eport of the ISDR Scientific and Technical Committee 2009. [www.unisdr.org/files/11543\\_STCReportlibrary.pdf](http://www.unisdr.org/files/11543_STCReportlibrary.pdf).
- Kennett, Patricia (2008). *Governance, globalization and public policy*. Edward Elgar Publishing Limited, Glesanda House. 9 Denew Court Northampton Massachusetts 01060 USA.
- Lahera, Eugenio (2006). "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco (Comp.): 75-100. Buenos Aires-Argentina : Miño y Dávila Editores.

- Launay-Gama, Claire (2006) “El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia”. IRG – Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza Disponible en Dirección electrónica <http://www.institut-gouvernance.org/> visitado en julio 10 2014.
- Lavell, Allan (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Lavell, Allan (2003). “Riesgo, desastre y Territorio: La necesidad de los enfoques regionales-transnacionales”. En: *Descentralización y Desarrollo Local*, Marta Eugenia González; Katherine Andrade - Eekhoff y Carlos Ramos (Comp.): pp. 323-344. San Salvador El Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- Macías, Jesús Manuel (1999). *Desastres y protección civil: problemas sociales, políticos y organizacionales*. México.
- Maskrey, Andrew (1989) “El manejo popular de los desastres naturales: Estudios de vulnerabilidad y mitigación”. Lima-Perú
- MDMQ (2006) “Plan General de Desarrollo Territorial”. Disponible en <http://sthv.quito.gob.ec/>, visitado en enero 22 2014
- MDMQ (2010). “Guía para la formular y ejecutar planes de relocalización de familias en condición de riesgo no mitigable”
- MDMQ (2011). “Plan de Desarrollo 2012-2022”. Disponible en [www.centrocultural-quito.com](http://www.centrocultural-quito.com).
- MDMQ (2012). “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022. Versión Resumida” Disponible en [http://sthv.quito.gob.ec/planes/pmot\\_vc.pdf](http://sthv.quito.gob.ec/planes/pmot_vc.pdf) , visitado en junio 20 2014.
- Memorias del Seminario: “Gestión de RIESGOS y prevención de desastres Quito: Flacso Sede Ecuador” : Cooperazione Internazionale. 2002.
- ONU (2005) “Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Disponible en Dirección electrónica [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org), visitado en julio 12 2014.
- ONU-HABITAT (2012). “Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana”. Kenia: ONU-Habitat.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, sede académica México.
- Pascual i Esteve, José Ma. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Peltre, P. (1989). “Quebradas y riesgos naturales en Quito, período 1900-1988. En Riesgos naturales de Quito, lahares, aluviones y derrumbes del Pichincha y del Cotopaxi”: 45-91; Quito: Corporación Editora Nacional, Colegio de Geógrafos del Ecuador.
- Porras, Francisco y José Santos (2012). “Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno”. En *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Gobernanza en América Latina*, Gisela Zaremborg (Comp.): pp. 137-158. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Pizarro, Manuel (2002). “Metropolitan Quito Environmental Sanitation Program (Phase I) –EC-0200. Loan Proposal”. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/>, visitado en agosto 03 2014.



- Predecán (2009). “Incorporando la gestión del riesgo de desastre en la planificación y gestión territorial: Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos. Módulo 4. Instrumentos y herramientas para la gestión de riesgos”. <http://www.comunidadandina.org/predecán/> (visitado en junio 20 2014)
- Salamon, Lester (2000). “The new Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal* Volume 28, Issue 5 Article 4 <http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj> (visitada en junio 18 2014).
- Salas, Aline (2002). “Gestión Pública para atender la contaminación Atmosférica en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM): El caso de la Comisión Ambiental Metropolitana”. (Tesis para obtener el grado de maestra en Gobierno y Asuntos Públicos), Flacso México.
- Sierra, Alexis (2009). “La política de mitigación de los riesgos en las laderas de Quito: ¿qué vulnerabilidad combatir?” En *Bulletin de l’Institut Francais d’Études Andines*. pp. 737-754 Lima Perú.
- Solano, David (2011) *Modelo para la participación ciudadana sostenible en los procesos de gestión de riesgos de desastre*. XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Gestión de crisis, emergencia y desastre. Caracas.
- Subirats, Joan (2001). “*Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (Comp.): Barcelona España: Ariel Ciencia Política.
- UNISDR (2009). “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”. Disponible en [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org), visitado en febrero 04 2014.
- Vallès, Josep (2006). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Von Lucken, Marianne (2011). “Relocalización de villas en Córdoba: caso Villa La Maternidad”. Documentos jóvenes investigadores No. 33. Argentina.
- WHRC (2011) “World Habitat Research Center Informe final ¿Es la relocalización una estrategia viable para mitigar el riesgo de eventos naturales?: Asuntos y experiencias de la ciudad de santa Fe, Argentina”. Disponible en <http://www.worldhabitat.supsi.ch>, visitado en julio 22 2014.
- Wijkman, Anders y Lloyd Timberlake (1985). “Natural Disasters: Acts of God or Acts of man”. *Review of African Political Economy* número 33, <http://www.jstor.org/stable/4005714> (visitada en enero 12 2014).
- Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos”. En *Innovación local en América Latina*, Enrique Cabrero y Ady Carrera (Comp.): pp 38-57. México: CIDE.
- Ziccardi, Alicia (2009) *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito-OLACCHI-INNOVAR.
- Zimmerman, Joseph (1992). *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México, D.F.: Editorial Limusa.

## **DOCUMENTOS**

PGDT 2006-2020  
Constitución Política de la República del Ecuador  
COOTAD  
El Comercio Ecuador  
Ordenanza N° 0187  
Ordenanza N° 0077

## **ENTREVISTAS**

E001: JF - Funcionario Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad 10-05-2014  
E002: JA - Funcionario Unidad de Gestión de Riesgos La Delicia MDMQ 19-05-2014  
E003: AJ – Directora Encargada de Gestión Social EPMHV 22-06-2013  
E004: MC – Ex Funcionario Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad 09-06-2014  
EPB001:GV – Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 26-06-2014  
EPB002:RS-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 26-06-2014  
EPB003:GV-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 26-06-2014  
EPB004:NQ-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 26-06-2014  
EPB005:BD-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 26-06-2014  
EPB006:JS-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 27-06-2014  
EPB007:MV-Beneficiaria Conjunto Pueblo Blanco II, 27-06-2014  
EPB008:JB-Residente en Conjunto Pueblo Blanco II, 27-06-2014  
EPB008:JH-Presidente de la Directiva Conjunto Pueblo Blanco II, 27-06-2014  
ELM001:VG-Beneficiaria Conjunto La Mena, 19-06-2014  
ELM002:MT-Beneficiario Conjunto La Mena, 19-06-2014  
ELM003:GC-Beneficiario Conjunto La Mena, 19-06-2014  
ELM004:NA-Beneficiario Conjunto La Mena, 19-06-2014

ANEXOS

1. Ficha técnica y Social



PLAN DE RELOCALIZACION EMERGENTE DE FAMILIAS EN ALTO RIESGO DMQ

1. DATOS GENERALES													
1.1 UBICACION DEL PREDIO		CLAVE CATASTRAL		8 0 0 0 0 3 7 8 3 1				PREDIO No		6 0 2 0 1 23			
PARROQUIA			GUAPULO			BARRIO			SAN FRANCISCO DE MIRAVALLE				
CALLE: PASAJE A CASA 102 SECTOR NARANJAL													
REFERENCIA: BORDE DEL RIO MACHANGARA E IGLESIA DE SAN FRANCISCO DE MIRAVALLE													
COORDENADAS UTM DEL PREDIO				NORTE		7828'23.40"O		ESTE		0°E'23'36"8			
1.2 MODO DE TENENCIA (PREDIO / VIVIENDA)													
TENENCIA DEL LOTE / VIVIENDA (Propietario - Posesionario - Arrendatario)													
APELLIDOS Y NOMBRES:			ALEXANDRA DEL ROCIO COLOCHA VARGAS										
FECHA DE NACIMIENTO			18/09/1978		EDAD		34 AÑOS		C.C. 1713619076				
Número de teléfono			2734601		Número de celular			0998973030					
ESTADO CIVIL			SOLTERO		DIVORCIADO		VUOTO		CASADO		X		
UNION DE HECHO					LEGALIZADA				NO LEGALIZADA				
C.C. CONYUGUE 1712642071													
2. COMPONENTE SOCIAL													
2.1. COMPOSICION FAMILIA													
Nº	Nombres y Apellido		Parentesco		Edad		Instrucción			Ocupación		Ingresos	
1	ALEXANDRA DEL ROCIO COLOCHA VARGAS		X Jefe (a) de Hogar Cónyuge o conviviente Hijo o Hija Yerno o Nuera Nieto o Nieta Padres o Suegros Otro Parente		3 4		Ninguna Centro de Alfabetización Preescolar Primario Secundario Educatión Básica Bachillerato X Superior Postgrado Tecnológico- Intermedio			X Empleado Público Empleado Privado Jornalero Cuenta Propia Trabajador no remunerado Empleado (a) Doméstico (a) Discapacitado Estudiante Desempleado Otro		Ingresos Fijos Otros Ingresos Total Ingresos No Aplica	
2	LUISEM IGUELLEM A VASQUEZ		X Jefe (a) de Hogar Cónyuge o conviviente Hijo o Hija Yerno o Nuera Nieto o Nieta Padres o Suegros Otro Parente		3 7		Ninguna Centro de Alfabetización Preescolar Primario Secundario Educatión Básica Bachillerato Superior Postgrado Tecnológico- Intermedio			Empleado Público Empleado Privado X Jornalero Cuenta Propia Trabajador no remunerado Empleado (a) Doméstico (a) Discapacitado Estudiante Desempleado Otro		Ingresos Fijos Otros Ingresos Total Ingresos No Aplica	
3	GABRIELA LEM A COLOCHA		X Jefe (a) de Hogar Cónyuge o conviviente Hijo o Hija Yerno o Nuera Nieto o Nieta Padres o Suegros Otro Parente		1 3		Ninguna Centro de Alfabetización Preescolar Primario X Secundario Educatión Básica Bachillerato Superior Postgrado Tecnológico- Intermedio			Empleado Público Empleado Privado Jornalero Cuenta Propia Trabajador no remunerado Empleado (a) Doméstico (a) Discapacitado X Estudiante Desempleado Otro		Ingresos Fijos Otros Ingresos Total Ingresos No Aplica	
4	SEBASTIAN LEM A COLOCHA		X Jefe (a) de Hogar Cónyuge o conviviente Hijo o Hija Yerno o Nuera Nieto o Nieta Padres o Suegros Otro Parente		1 1		Ninguna Centro de Alfabetización Preescolar X Primario Secundario Educatión Básica Bachillerato Superior Postgrado Tecnológico- Intermedio			Empleado Público Empleado Privado Jornalero Cuenta Propia Trabajador no remunerado Empleado (a) Doméstico (a) Discapacitado X Estudiante Desempleado Otro		Ingresos Fijos Otros Ingresos Total Ingresos No Aplica	
5	MILEY LEM A COLOCHA		X Jefe (a) de Hogar Cónyuge o conviviente Hijo o Hija Yerno o Nuera Nieto o Nieta Padres o Suegros Otro Parente		0 9		X Ninguna Centro de Alfabetización Preescolar Primario Secundario Educatión Básica Bachillerato Superior Postgrado Tecnológico- Intermedio			Empleado Público Empleado Privado Jornalero Cuenta Propia Trabajador no remunerado Empleado (a) Doméstico (a) Discapacitado Estudiante Desempleado Otro		Ingresos Fijos Otros Ingresos Total Ingresos No Aplica	

Número de cargas familiares menores de 5 años		De 5 a 13 años		De 14 a 18 años				
<b>2.2. SITUACION ECONOMICA FAMILIAR</b>								
<b>EGRESOS</b>		<b>SERVICIOS BASICOS</b>		<b>OBSERVACIONES</b>				
ALIMENTACION	200	AGUA	15	LA SEÑORA VIVIE ARRENDANDO EN EL SECTOR DE CHAGUAF				
VIVIENDA	90	LUZ	15	EN EL SUR DE LA CIUDAD.				
VESTIARIO		TELEFONO						
EDUCACION	50	TRANSPORTE	50					
SALUD								
<b>2.3. USO DEL PREDIO</b>								
<b>TIPO DE VIVIENDA</b>		DEPARTAMENTO	<input type="checkbox"/>	CUARTOS	<input type="checkbox"/>			
		MEDIA AGUA	<input type="checkbox"/>	CHOZA	<input type="checkbox"/>			
		COVACHA	<input type="checkbox"/>					
		CASA	<input checked="" type="checkbox"/>	No PISOS	2			
		EDIFICIO	<input type="checkbox"/>	No PISOS	<input type="checkbox"/>			
<b>USO</b>	VIVIENDA	<input checked="" type="checkbox"/>	NEGOCIO	<input type="checkbox"/>	VIVIENDA Y NEGOCIO			
		TIPO NEGOCIO						
		No. DORMITORIOS	0	8	No. SALA			
		No. COMEDOR	1	No. COCINA	1			
		No. BAÑOS	1					
<b>2.4. SERVICIOS PUBLICOS</b>								
TRANSPORTE	<input checked="" type="checkbox"/>	UPC	<input type="checkbox"/>	BOMBEROS	<input type="checkbox"/>			
CENTRO DE SALUD	<input checked="" type="checkbox"/>	ESCUELA	<input checked="" type="checkbox"/>	COLEGIO	<input checked="" type="checkbox"/>			
<b>2.5. OTRO BIEN INMUEBLE</b>								
<b>ES TENEDOR DE OTRO PREDIO</b>		SI	<input type="checkbox"/>	NO	<input checked="" type="checkbox"/>			
<b>DIRECCION</b>								
<b>AREA m2</b>								
<b>POSEE SERVICIOS BASICOS</b>		SI	<input type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>			
<b>3. COMPONENTE TECNICO</b>								
<b>3.1. ESTRUCTURA</b>								
Hormigón	<input checked="" type="checkbox"/>	Ladrillo o bloque	<input checked="" type="checkbox"/>	Madera	<input checked="" type="checkbox"/>			
Mixto	<input checked="" type="checkbox"/>	Otros Materiales	<input type="checkbox"/>					
<b>ESTADO DE CONSTRUCCION</b>			<b>AÑOS DE CONSTRUCCION DE LA VIVIENDA</b>					
BUENO	<input type="checkbox"/>	Menos de 15 años	<input type="checkbox"/>					
REGULAR	<input checked="" type="checkbox"/>	Entre 15 y 35 años	<input checked="" type="checkbox"/>					
MALO	<input type="checkbox"/>	Mayor a 35 años	<input type="checkbox"/>					
<b>MATERIALES DE CONSTRUCCION</b>			<b>¿CUAL ES EL COSTO DE SU VIVIENDA?</b>					
<b>P I S O</b>	Tierra	<input type="checkbox"/>	<b>P A R E D</b>	Bloque	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>T E C H O</b>	Loza	<input type="checkbox"/>
	Cemento	<input checked="" type="checkbox"/>		Ladrillo	<input checked="" type="checkbox"/>		Lozeta	<input type="checkbox"/>
	Madera	<input checked="" type="checkbox"/>		Adobe	<input type="checkbox"/>		Asbesto	<input type="checkbox"/>
	Ladrillo	<input checked="" type="checkbox"/>		Madera	<input checked="" type="checkbox"/>		Teja	<input type="checkbox"/>
	Cerámica	<input type="checkbox"/>		Mixto	<input type="checkbox"/>		Zinc	<input checked="" type="checkbox"/>
	Otro	<input type="checkbox"/>		Otro	<input type="checkbox"/>		Otro	<input type="checkbox"/>
			DE 5.000 A 15.000    1 3 0 0 0 DE 15.000 A 30.000 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> DE 30.000 A 50.000 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> MAS DE 50.000 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> APROXIMADO					
<b>¿POR QUIEN FUE CONSTRUIDA LA VIVIENDA?</b>								
USTED	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>INSTITUCIONES PRIVADAS</b>		<b>INSTITUCIONES PUBLICAS</b>				
ALBAÑIL	<input type="checkbox"/>	BANCOS	<input type="checkbox"/>	IESS/BIESS	<input type="checkbox"/>			
ARQUITECTO	<input type="checkbox"/>	MUTUALISTAS	<input type="checkbox"/>	ISSFA	<input type="checkbox"/>			
INGENIERO	<input type="checkbox"/>	CONSTRUCTORA	<input type="checkbox"/>	MIDUVI	<input type="checkbox"/>			
OTRO	<input type="checkbox"/>	OTROS	<input type="checkbox"/>	BEV	<input type="checkbox"/>			
<b>¿TERMINO DE PAGAR SU VIVIENDA?</b>								
		SI	<input type="checkbox"/>	NO	<input type="checkbox"/>			
<b>¿LA VIVIENDA TIENE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN?</b>								
		SI	<input type="checkbox"/>	NO	<input checked="" type="checkbox"/>			

**3.2. TIPO DE RIESGO**

**3.2.1. ¿ANTERIORMENTE HA OCURRIDO ALGUNO DE LOS EVENTOS NUMERADOS?**

DERRUMBRE  INUNDACION  DESLIZAMIENTO  HUNDIMIENTO  TECNOLOGICO  SISMICO  VOLCANICO  OTRO

OCCASIONAL  FRECUENTE  MUY FRECUENTE

¿CONSIDERA USTED QUE SU VIVIENDA ESTA EN RIESGO? SI  NO

DESCRIPCION DEL TIPO DE RIESGO (ENCUESTADOR)

LA VIVIENDA SE ENCUENTRA EN PELIGRO DE RIESGO Y EN PELIGRO DE COLAPSO HACIA EL BORDE DEL RIO MACHANGARA POR LAS CAIDAS DE PIEDRAS CON ESCOMBROS Y TIERRA

**3.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL NIVEL DE RIESGO**

CRITERIO	CALIFICACION		
	SUMA TOTAL	PROMEDIO	NIVEL
PENDIENTE DEL TERRENO	ENTRE 0° Y 45°	ENTRE 45° Y 60°	MAS DE 60°
SATURACION DEL SUELO AGUA	BAJA	MEDIA	ALTA
FRACTURAS / FISURAS	NO EXISTEN	SUPERFICIALES	PROFUNDAS
TIPO DE SUELO	CONSOLIDADO	INTERMEDIO	ARENOSO Y/O ARCILLOSO
CIMENTACION CONSTRUCCION	PROFUNDAS	MEDIANAS	SUPERFICIALES
MEDIDAS DE PROTECCION / MITIGACION	MUROS Y/O GAVIONES	MALLAS, CEMENTO	SIN PROTECCION
DESFOGUE DE AGUAS	ALCANTARILLADO	POZOS, RIOS, ACEQUIA	AL TALUD / TERRENO

PROMEDIOS	
ENTRE 1,00 Y 1,29	
ENTRE 1,30 Y 2,29	
ENTRE 2,30 Y 3,00	

OBSERVACIONES: PREDIO IRREGULAR SIN PERMISO DE CONSTRUCCION Y PREDIO EN SITIO DE ALTO RIESGO POR LOS DESLIZAMIENTO CONTINUO Y DESLIZAMINETO DE LOS TALUDES

PUOS ZONA DE DESLIZAMIENTO Y BORDES DE TALUDES

**4. COMPONENTE LEGAL**

**4.1. MODOS DE TENENCIA DEL PREDIO / VIVIENDA**

**4.1.1 CON TITULO**

COMPRAVENTA	Notariada	<input type="checkbox"/>	Inscrita	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>GRAVAMENES</b>		
HERENCIA	Testamentada	<input type="checkbox"/>	Sin testamento	<input type="checkbox"/>	Hipoteca	SI <input type="checkbox"/>	NO <input checked="" type="checkbox"/>
DONACION	Notariada	<input type="checkbox"/>	Inscrita	<input type="checkbox"/>	Prohibicion de Enajenar	SI <input type="checkbox"/>	NO <input checked="" type="checkbox"/>
ADJUDICACION	Notariada	<input type="checkbox"/>	Inscrita	<input type="checkbox"/>	Patrimonio Familiar	SI <input type="checkbox"/>	NO <input checked="" type="checkbox"/>
PRESCRIPCION	Notariada	<input type="checkbox"/>	Inscrita	<input type="checkbox"/>	Acciones judiciales pendientes	SI <input type="checkbox"/>	NO <input checked="" type="checkbox"/>
PERMUTA	Notariada	<input type="checkbox"/>	Inscrita	<input type="checkbox"/>			
OTRO	Tipo de Acto o Contrato	<input type="checkbox"/>			Protocolizado	<input type="checkbox"/>	Inscrito <input type="checkbox"/>

INFORMACION RELEVANTE:

**4.1.2. POSESION**

COMPRAVENTA	DE:	<input type="checkbox"/>	AÑOS DE TENENCIA	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
HERENCIA	DE:	<input type="checkbox"/>	AÑOS DE TENENCIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DONACION	DE:	<input type="checkbox"/>	AÑOS DE TENENCIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PERMUTA	CON:	<input type="checkbox"/>	AÑOS DE TENENCIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CESION	DE:	<input type="checkbox"/>	AÑOS DE TENENCIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

INFORMACION RELEVANTE:


LAS FAMILIAS COLCHAS VARGAS VIVEN EN UN TERRENO COMO POSESIONARIOS YA QUE NO HAN HECHO LEGALIZAR LA COMPRAS POR MEDIO DE LOS VENDEDORES POR LA MUERTE DE LA DUEÑA DEL PREDIO DE SAN FRANCISCO DE MIRA VALLE

86

**4.1.3. ARRENDATARIO**

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PROPIETARIO ROSA CLORINDA VARGAS CAISA

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SI  NO  REGISTRADO

5. FOTOGRAFIA DE LA VIVIENDA (EN RELACIÓN AL TALUD/QUEBRADA/AMENAZA)		6. CROQUIS DE UBICACIÓN DEL PREDIO		
				
Código Fotografía <input type="text"/>				
FIRMAS DE RESPONSABILIDAD				
Encuestador	Propietario	Posesionario	Arrendatario	Control de calidad
Nombre: Leonidas Alava	Nombre: _____	Nombre: _____	Nombre: _____	Nombre: _____
Firma: _____	Firma: _____	Firma: _____	Firma: _____	Firma: _____
C.C. 1712570272	C.C. _____	C.C. _____	C.C. _____	C.C. _____
Fecha: _____	Fecha: _____	Fecha: _____	Fecha: _____	Fecha: _____
APROBADO POR				
<p><b>Eduardo Quinaluisa</b> RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD</p>				

## 2. Informe de Evaluación de Riesgo

**INFORME DE EVALUACION DE RIESGO**  
**SECTOR ITCHIMBIA**  
**Barrio San Francisco de Miravalle, Pasaje A Casa 102 Sector el Naranjal**  
**MEMORANDO SCC-No.37-12-2012**

<b>Tipo</b>	Visita técnica	<b>x</b>	Criterio Riesgo	<b>x</b>	Calificación de Riesgo	<b>x</b>
-------------	----------------	----------	-----------------	----------	------------------------	----------

### 1. UBICACIÓN E IDENTIFICACIÓN

Coordenadas UTM o Geográficas	Administración Zonal	Parroquia o Sector	Nombre del barrio
0°12'23.36"S	CENTRO	ITCHIMBIA	SAN FRANCISCO DE MIRAVALLE

78°28'23.40"O			
---------------	--	--	--

Dirección	Condición del barrio		Solicitud (Ref. Oficio)	N° de familias
Pasaje A Casa 102 Sector el Naranjal PREDIO: 5020123 CLAVE CATASTRAL: 9000037981	Regular		SECRETARÍA DE SEGURIDAD	6
	Irregular	X		
<b>Nombre jefes de familia</b>	SRA. ROSA CLORINDA VARGAS CAISA			
	SRA. ELEXANDRA DEL ROCIO COLCHA VARGAS			
	SRA. ROSA BELEN COLCHA VARGAS			
	SRA. MARIA GUADALUPE COLCHA VARGAS			
	SRA. MARIA ELISA COLCHA VARGAS			
	SRA. GLADYS PAULINA COLCHA VARGAS			

### ANTECEDENTES 2012

#### REGISTRO HISTÓRICO:

Por medio del presente informo que se realizó una inspección en el sector de San Francisco de Miravalle, conjuntamente con la comunidad se recorrió, para verificar las viviendas que se encuentran en alto riesgo.

La comunidad solicita una inspección, el día domingo 28 de Octubre del 2012, en horas de la mañana se toma contacto con los moradores, para realizar un recorrido por varias viviendas que se encuentran en riesgo no mitigable por los deslizamientos de tierra y bordes del Río Machángara.

Una vez visualizada la vulnerabilidad de las viviendas que se encuentran al borde del Río Machángara, se procede con la evacuación de las seis familias a viviendas de familiares cercanos; se les informa del proyecto de relocalización en Victoria del Sur, para que procedan a armar carpetas para el ingreso al proyecto, que se ejecutará en el año 2013.

La Sra. Rosa Clorinda Vargas Caisa, compra un terreno a la Sra. Transito Chicaiza Chiliquinga (fallecida), por lo que la Sra. Hermelinda Chiliquinga Chicaiza, (hija de la señora fallecida), se encuentra representando el predio como heredera.

Las familias Colcha Vargas, aceptan acogerse al proyecto de relocalización en Victoria del Sur, ya que temen un próximo deslizamiento en su predio y así evitar algún tipo de desgracias que lamentar.



Fotografías de la vivienda que se encuentra con el peligro de colapso de escombros y al borde del Río Machángara

**Situación actual:**

- Considerando la vulnerabilidad social de las familias quienes serán incluidas en el Proceso de Relocalización, cada una de las familias cuenta con un acta de compromiso a la relocalización desde el mes Noviembre del 2012, la tramitación del bono del MIDUVI y la entrega del Bono de Vulnerabilidad, en el proceso del proyecto.
- Las familias al momento se encuentra viviendo con sus familiares cercanos, temen regresar a sus viviendas, porque cada vez que llueve se desborda el talud del rio y el colapso de su vivienda.

- En la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Administración Zona Centro, se mantuvo el diálogo con las familias propietaria y poseionarios del inmueble, quienes manifiestan que por las condiciones en las que habitan, le urgen acogerse al proyecto de Relocalización en Victoria del Sur.



Recurrencia de Eventos				
Tipo de evento	Frecuencia (N° de eventos por año)			
	Muy Alta (4 eventos)	Alta (3 eventos)	Media (2 eventos)	Baja (1 o menos)
Derrumbes		X		
Deslizamientos		X		
Flujos de lodo			X	
Inundaciones			X	
Desborde del río	X			

## 2. CALIFICACIÓN DEL PELIGRO – VULNERABILIDADES

UBICACIÓN DEL TALUD: Laderas / Río -quebrada (SI APLICA)

CRITERIOS PARA CALIFICACIÓN DE AMENAZA *														
1	Altura del talud		Inclinación de talud		Longitud de pendiente		Estado del Talud		Tipo de Caudal		Estabilidad		Agua / Suelo	
		0-5		< de 30°	X	< 10 m		No fisurado		Seco		Estable		No/Seco
2	5-10		de 30° a 45°		10-50 m	X	Regular		Ocasional		Poco estable	X	Humedecido	X
3	10-20		de 45° a 60°		50-100 m		Escombros	X	Permanente	X	Inestable	X	Afloramiento	
4	>20-30		de 60° a 90°		>100 m		Fisurado	X	Crecido	X	Crítico		Si/Saturado	

Sistemas de Drenaje		Litología
Escurrimiento Subsuperficial		
Pluvial y Sanitario -----		

## 3. RECOMENDACIONES

- Por parte de Gestión y Control realizar el informe técnico, para dar un mejor criterio de la edificación de la vivienda.
- Por parte de la Comisaría Metropolitana, notificar al propietario y los poseedores del predio para que puedan acceder al proyecto de relocalización.
- Se solicita a la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, una evaluación y calificación de riesgo del predio de propiedad de la Sra. Rosa Clorinda Vargas Caisa, con la finalidad de continuar con el proceso de relocalización de las familias incluidas en el Proyecto Habitacional Victoria del Sur, quienes no tienen otro sitio donde residir.
- Para conocimiento interno, la Unidad de Seguridad Ciudadana enviará una copia del presente informe a la Unidad de Control Urbano, así como a la Comisaría Metropolitana Zonal.

## CRITERIOS PARA CALIFICACIÓN DE LA VULNERABILIDAD

\* Pese a ser familiares, las seis familias habitantes en el inmueble deben pagar arriendo y los servicios básicos, a cambio de habitar y cuidar el predio.

\*Las familias no poseen ingresos superiores a los 300 dólares mensuales, poseen de una a tres cargas familiares.

\*Desde el año anterior se encuentran arrendando en otros inmuebles y no poseen otro sitio donde residir.

+\*Las familias han visto en Victoria del Sur una nueva oportunidad de mejorar su calidad de vida, mantienen un profundo agradecimiento con el proyecto de relocalización y el personal a cargo con los cuales han mantenido contacto permanente desde el trágico incidente que sufrieron.

## 4. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

NOMBRE	CARGO	RESPONSABILIDAD	FECHA	FIRMA
Leonidas Álava	Técnico Riesgos	Inspección del terreno	28/10/12	

Leonidas Álava	Técnico Riesgos	Elaboración del informe	13/12/12	
Eduardo Quinaluisa	Jefe Zonal de Seguridad Ciudadana	Revisión y aprobación	13/12/12	

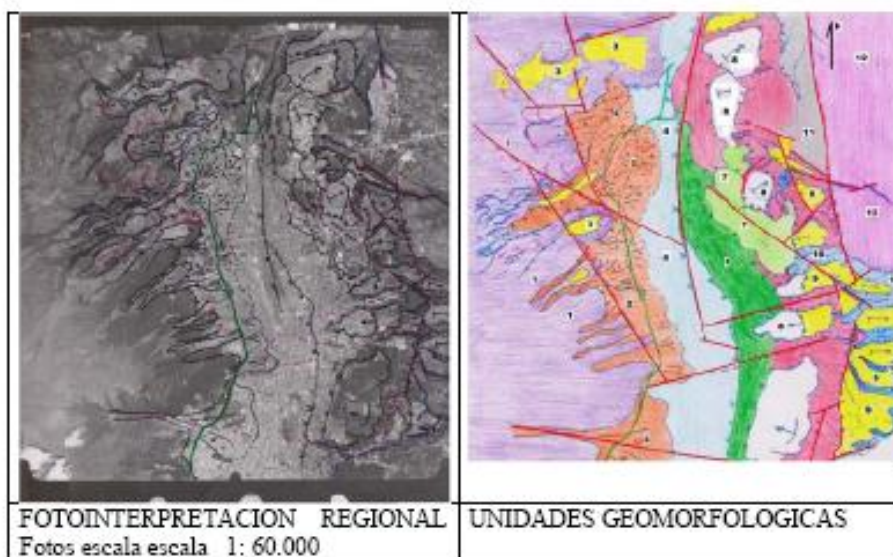
### 3.- Estudios Técnicos

#### **GEOMORFOLOGIA Y FOTOINTERPRETACIÓN**

La finalidad del análisis geomorfológico en el presente estudio es proveer información de las formas de relieve, y su afectación directa a los espacios geográficos establecidos en el proyecto.

Con el objeto de identificar las formas del relieve, se realizó la fotointerpretación utilizando fotos aéreas e imágenes de setelite. Permittiendo de una manera grafica definir los diferentes problemas morfodinámicos (deslizamientos, erosión, inundaciones), entre otras amenazas naturales y antrópicas. La información fotogeológica junto con la información básica fue el inicio del estudio.

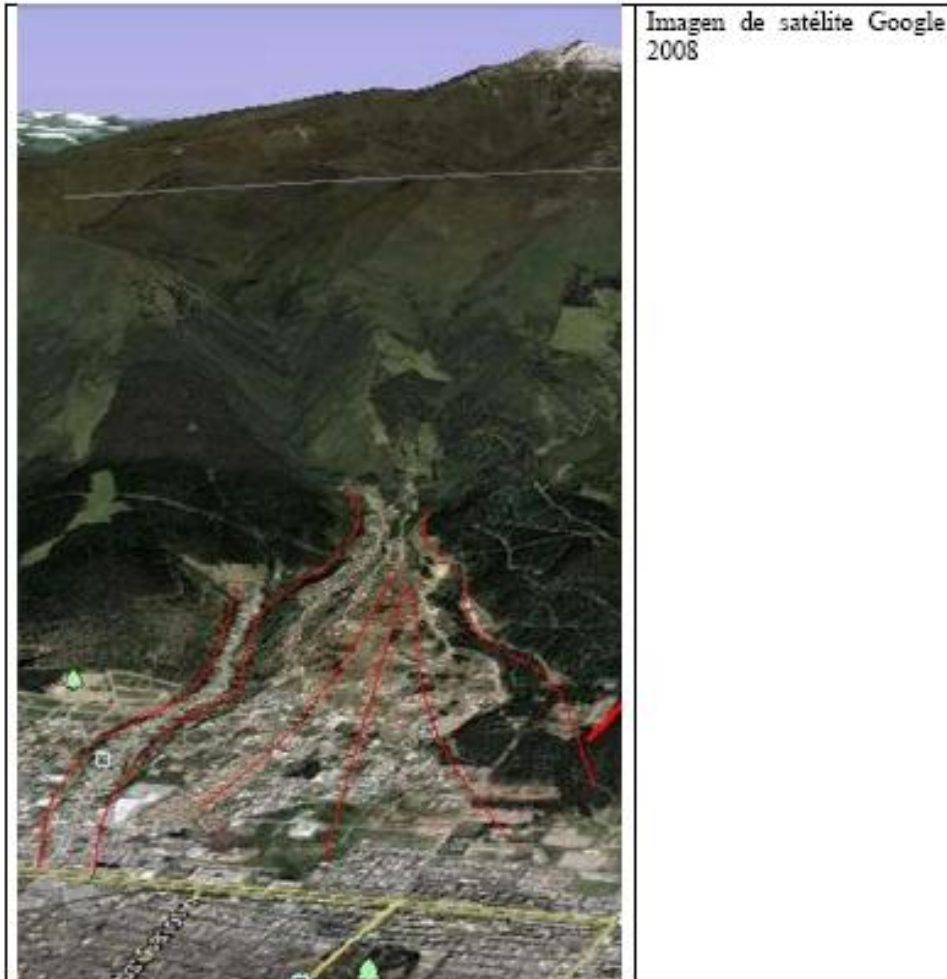
Las fotos aéreas interpretadas son: escala 1: 30.000, tomadas en 1961, y escala 1: 60.000, tomadas en 1996. Imágenes Google 7/30/2008.



#### UNIDADES GEOMORFOLÓGICAS

Las unidades cartografiadas Fotogeológicamente se ilustran y describen a continuación:

UNIDADES GEOMORFOLÓGICAS		
GRAN PAISAJE	PAISAJE	ELEMENTOS DEL PAISAJE
	Vertientes volcánicas acumulativas orientales	Pendiente muy inclinada conformada por aglomerados volcánicos del Volcán Pichincha (1)
	Glacis coluvio aluvial	Depósitos láváticos proyectados por las quebradas durante las erupciones (2)
Cordillera Occidental	Techos pendientes	Mesas altas poco inclinadas cubiertas de Casaguan (3)
Valle Interandino	Vertientes tectónicas de la cuenca Interandina, grada de Quito	Cubeta de relleno: terrenos planos sobre sedimentos de origen lacustre (4)
		Cuestas: superficies dorso - estructurales poco inclinadas (5)
		Vertiente tectónica del borde occidental de la cuesta; pendiente fuerte (6)
		Colinas medias tectonizadas cubiertas de casaguan (7)



**Quebrada Pulida Chica, barrio Ana María Bajo, zona administrativa Norte.**

El barrio Ana María Bajo es parte del abanico que incluye las quebradas La Pulida y su amenaza es la misma que La Pulida Chica

4.- Guía para formular y ejecutar Planes de relocalización

**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

**GUIA PARA FORMULAR Y EJECUTAR PLANES DE  
RELOCALIZACION DE FAMILIAS EN CONDICION DE RIESGO NO  
MITIGABLE**

**ABRIL 2010**

## **FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES DE RELOCALIZACION DE FAMILIAS**

### **OBJETIVOS**

- Alentar la desocupación de áreas en riesgo para precautelar la vida de las familias ubicadas en sectores críticos identificados en los mapas de amenazas del Distrito Metropolitano de Quito.
- Garantizar a las familias, soluciones socialmente justas y adecuadas al perfil socioeconómico y cultural de cada una, de manera que se demuestre un cambio positivo en la calidad de vida de las personas reasentadas.
- Recuperar los espacios liberados incorporándolos como espacios públicos no construibles del DMQ.

### **DIRECTRICES Y PREMISAS BÁSICAS PARA LA FORMULACION DEL PLAN**

- La formulación y aplicación del Plan, debe tener en cuenta acciones para mitigar el impacto social de las familias desplazadas, garantizando su participación en la implementación del mismo.
- Tomar las medidas necesarias para minimizar situaciones relacionadas con el fraccionamiento de las redes sociales (familiares y comunitarias). Implica también i) fortalecer las opciones culturales para grupos o familias indígenas que se encuentren entre la población a reubicar; y, ii) generar espacios de calidad ambiental en las zonas recuperadas y la apropiación social de los mismos, de manera que no vuelvan a ser ocupados.
- Garantizar pluralidad en las alternativas de soluciones. Las características y situaciones particulares de cada grupo familiar son bastante diversas en el conjunto de la población objeto de la relocalización, con lo que, cuanto mayor sea el abanico de alternativas de solución disponible, más adecuado socialmente será el plan de intervención.
- Posibilitar un proceso de consulta y de participación social para la población directamente involucrada en el proyecto, de manera que las familias acepten formalmente las medidas de reasentamiento y de compensación, al tiempo que se garantice el reconocimiento de sus derechos consuetudinarios, si existieren. El Plan de Relocalización debe considerar la participación como una herramienta eficaz de gestión y planificación.
- Garantizar en el antes, durante y después de la relocalización, un trabajo con las familias, considerando las particularidades en las acciones sociales, técnicas y legales.
- Para situaciones de emergencia, debe considerar lugares de residencia temporal y los costos de manutención por el tiempo que sea necesario (asignación de monto mensual para cubrir por lo menos los costos de vivienda, transporte y servicios básicos), mientras se realiza la reubicación definitiva.

- Garantizar la libre elección de las soluciones habitacionales por parte de las familias, dentro de las opciones ofertadas por el MDMQ.
- Garantizar la inserción de la población afectada en los programas de apoyo social que cuenta el Municipio de Quito.

## FORMULACION Y EJECUCION DEL PLAN

Para cumplir con el objetivo se deben cumplir las siguientes actividades:

<p><b>Plan para ejecutar la Relocalización de Familias</b></p>	<p><b>Actividades a desarrollar :</b></p> <p><b>PRETRASLADO</b></p> <p>Técnico – normativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición del marco legal municipal para ejecutar la relocalización de familias</li> <li>- Definición de alternativas de vivienda:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de vivienda municipales</li> <li>- Otras opciones de vivienda</li> <li>- Costos</li> <li>- Financiamiento</li> <li>- Bono de la vivienda</li> </ul> </li> <li>- Planificación de actividades de control de los espacios liberados</li> <li>- Planificación de proyectos de acondicionamiento ambiental para los espacios liberados.</li> </ul> <p>Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de sensibilización.</li> <li>- Reuniones individuales con cada familia o grupales, de negociación y establecimiento de acuerdos.</li> <li>- Definición de alternativa de solución de vivienda</li> </ul>
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscripción de actas de aceptación</li> <li>- Plan de reinserción laboral y de apoyo social a personas vulnerables.</li> <li>- Capacitación a las familias en convivencia comunitaria en el marco de la propiedad horizontal.</li> </ul> <p>Legales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamiento de expedientes legales de cada familia</li> <li>- Determinación de procedimientos legales a seguir según casos de familias propietarias y posesionarias.</li> <li>- Implementación de los procedimientos legales: expropiación y transferencia de dominio (propietarios), prescripción adquisitiva de dominio (posesionarios); reconocimiento del valor de la construcción en terrenos públicos y privados..</li> </ul> <p><b>TRASLADO</b></p> <p>Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de organización del traslado.</li> <li>- Ejecución del traslado de vivienda, entrega llaves</li> <li>- Talleres de inducción al uso y cuidado de las nuevas instalaciones de vivienda.</li> </ul> <p>Legales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de escrituración de las nuevas viviendas.</li> </ul> <p><b>POST TRASLADO</b></p> <p>Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres sobre la vida en comunidad y en casos de familias relocalizadas en condominio sobre cumplimiento de la Ley de Propiedad Horizontal.</li> <li>- Visitas mensuales a cada familia para monitoreo de adaptación e identificación de impactos.</li> </ul>
--	---


	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inclusión en programas municipales de apoyo social, en los casos en que sea necesario.</li><li>- Trabajo de sensibilización con la población que habita en los sitios receptores.</li><li>- Trabajo con familias que viven en sitios cercanos a la relocalización orientados al cuidado de los espacios liberados.</li></ul> <p>Técnico</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Recuperación de lotes liberados: derrocamientos, cercado y señalización.</li><li>- Ejecución de acciones de cuidado y control de los espacios liberados, para evitar futuras invasiones.</li><li>- Ejecución de obras de acondicionamiento ambiental en los espacios liberados.</li></ul>
--	---



5. Inventario de Publicidad

<b>Inventario de Publicaciones de la Agencia Pública de Noticias de Quito</b>			
<b>FECHA</b>	<b>TITULO DEL ARTICULO</b>	<b>FOTOGRAFIA</b>	<b>FUENTES</b>
19/03/2014	Ciudad Bicentenario consolida su urbanización		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
20/02/2014	Familias relocalizadas ya tienen vivienda en Bellavista de Carretas		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
17/01/2014	Empiezan obras en Conjunto Habitacional Victoria del Sur		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
27/10/2013	Primera etapa de proyecto 'Bellavista de Carretas' estará en diciembre		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
26/10/2013	Alcalde entregó bono de ayuda humanitaria a familias de Santa Rosa de Pomasqui		Fuente: Secretaría General
22/10/2013	Casa Abierta de Gestión de Riesgos abrirá sus puertas en La Mena		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
21/10/2013	Continúan trabajos de ayuda en Santa Rosa de la Pampa		Fuente: Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad

03/10/2013	El municipio ejecutó obras de prevención para la temporada de lluvias		Fuente: Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad
16/08/2014	Se promueve la construcción de 7.074 viviendas en el Distrito - el 25% de las viviendas se destinará a familias en riesgo		Fuente: Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda
22/04/2013	Taller analiza gestión de albergues temporales		Fuente: Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad
11/04/2013	Se aprobó Ordenanza Reformatoria sobre relocalización de familias damnificadas		Fuente: Concejo Metropolitano
26/03/2013	vivienda de interés social tendrán exoneración de impuestos		Fuente: Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda
28/02/2013	Mejores incentivos para beneficiarios de plan de relocalización		Fuente: Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad
17/10/2012	Estudio de microzonificación sísmica servirá de herramienta para construcción y planificación urbana		Fuente: Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda
09/10/2012	Alcalde presentó el Plan de prevención y respuesta en temporada de lluvias		Fuente: Secretaría de Comunicación

30/07/2012	Quito acoge Primer Encuentro Internacional de Vivienda en Riesgo y renovación Urbana		Fuente: EP Metropolitana de Hábitat y Vivienda
23/07/2012	Se entregaron viviendas a 408 familias en La Mena		Fuente: Alcalde Metropolitano (Augusto Barrera)
31/05/2012	Conjunto La Mena registra un 98% de avance		Fuente: Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda
08/05/2012	Ley de Legalización masiva de barrios acabaría con la planificación urbana del Distrito		Fuente: Alcalde Metropolitano (Augusto Barrera)
28/03/2012	220 familias se relocalizarán en el sector de 'El Beaterio'		Fuente: Alcalde Metropolitano (Augusto Barrera)
17/02/2012	Familias de riesgo censadas para ingreso a programa de relocalización		Fuente: Administración Zonal Centro
09/06/2011	Concejo conoció la relocalización de familias en alto riesgo		Fuente: Concejo Metropolitano
04/05/2011	133 familias de La Forestal se acogieron a la relocalización		Fuente: Secretaría de Comunicación

03/05/2011	81 familias de La Forestal firmaron acuerdo para relocalización		Fuente: Secretaría de Comunicación
28/04/2011	Gobierno apoya relocalización de familias de Quito en riesgo		Fuente: Secretaría de Comunicación
27/04/2011	Inició evacuación de familias en San José de Monjas Bajo		Fuente: Secretaría de Comunicación
17/05/2010	Municipio de Quito inicia proceso de relocalización de familias ubicadas en zonas de riesgo		fuente: Secretaría general de Coordinación Territorial y participación
30/03/2010	Zonas de Riesgo se evaluarán para relocalizar barrios		Fuente: Alcalde Metropolitano (Augusto Barrera)