



ANÁLISIS DE COYUNTURA No. 13

Distrito Metropolitano de Quito necesita ampliar el plazo de su plan de uso y gestión del suelo

Autor:

Santiago García Álvarez

Doctor (PHD) en Economía Internacional y
Desarrollo, Economista. Presidente del CEP

Quito, septiembre de 2021

Las opiniones expresadas en los artículos e información publicadas son de exclusiva responsabilidad del o los autores, no necesariamente recogen la posición institucional del Colegio de Economistas de Pichincha (CEP).

El CEP Es una organización gremial técnica, un espacio abierto al análisis, al dialogo y al debate democrático sobre el acontecer económico local, nacional e internacional.

Calle Ñaquito N 35 37 y Juan Pablo Sanz
Telfs.: 593 2457 466

ecocol@colegiodeeconomistas.org.ec
<https://colegiodeeconomistas.org.ec/>

Introducción

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) está enfrentando una de sus **peores crisis** desde su historia, por la rapidez y el tamaño de los problemas que se concentran en el deterioro de la salud de su población y la recesión económica que ha venido destruyendo empresas, emprendimientos y empleo formal.

De manera vertiginosa se ha convertido en la ciudad de **mayor impacto en contagios y muertes por exceso relacionadas con la pandemia del Covid-19** dentro del Ecuador. Además, la capital de la república mantiene un nivel de desempleo que es el triple del promedio nacional y sufre de altos niveles de subempleo en todas sus categorías.

En tales circunstancias, se presenta la exigencia legal de aprobar y poner en marcha su **Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)**, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, vigente desde 2016. Esta disposición debe aplicarse **hasta el 13 de septiembre de 2021**.

Según la disposición transitoria quinta de la mencionada ley, ordena a los GAD un proceso de adecuación de sus planes territoriales hasta el 15 de mayo de 2020, plazo que posteriormente es ampliado por medio de la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, vigente desde julio de 2020, la cual precisamente reformó la transitoria quinta y tomó como referencia un año plazo a partir de la terminación del estado de emergencia por la pandemia sanitaria.

A continuación, se presenta un breve análisis sobre los principales aspectos legales y administrativos que giran alrededor de la planificación territorial, el justificativo para una **necesaria ampliación del plazo** y el proceso que el DMQ debería seguir como estrategia de supervivencia y recuperación en el mediano y largo plazo. El enfoque del análisis es básicamente de Economía Política, combinado con la teoría de la política pública.



La afirmación que proponemos de entrada es que el **DMQ no puede ni debe aprobar un PUGS en las actuales condiciones de crisis económica, social y ambiental** que enfrenta en los actuales momentos. Si bien existe una propuesta preparada por las instancias técnicas del Municipio de Quito, las actuales circunstancias socioeconómicas no son las adecuadas para tales efectos.

El exitoso proceso de vacunación masiva implementado por el gobierno de Guillermo Lasso, abre perspectivas ciertas de recuperación económica, lo cierto es que este avance posiblemente es necesario, pero no suficiente en términos económicos.

Por tanto, sus diferentes planes de desarrollo territorial deben ajustarse a una **distinta normalidad**, que vino para quedarse y que exige un fuerte aparato institucional público y privado que promueva y consolide la participación social (ciudadana), la aplicación de ingentes recursos de inversión para la producción y el empleo, el rescate de su vida cultural y artística y una efectiva protección de sus recursos naturales.

¿Qué son los PUGS?

La mencionada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establece en su art. 20, que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben poner en marcha sus planes de ordenamiento territorial (PUGS) en una **temporalidad de 12 años** y que deben actualizarse al inicio de cada gestión administrativa territorial.

Estos PUGS pasan a ser una unidad menor de un sistema territorial de planificación que se expresan en el denominado Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los GAD cantonales y parroquiales.

Los PUGS establecen las directrices y parámetros del ordenamiento espacial sobre el cual se asientan las actividades socioeconómicas, las cuales, a su vez, interactúan con el ambiente existente en cada territorio. Los flujos económicos generan impactos en el medio y en los servicios ambientales disponibles.

En los actuales momentos y en el marco de la post pandemia en construcción, las relaciones y **flujos dentro del espacio geográfico deben ser sostenibles**, lo más armónicos entre sí, con responsabilidad hacia las nuevas generaciones por venir.

Entonces, los PUGS no deben ser vistos como meras herramientas burocráticas y técnicas, sino como elementos fundamentales para marcar el modo de utilización del entorno geográfico y natural. Esta utilización del espacio va a responder a diferentes intereses sociales, de conformidad con la estructura social y económica existente.

Los sectores empresariales buscan las mayores facilidades para capturar parte del entorno geográfica para sus actividades lucrativas; los ciudadanos pretenden, en otras necesidades, crear espacios para la recreación y la cultura; los diferentes sectores sociales pretenden disfrutar de los servicios ambientales.

En la medida que se compite por los espacios geográficos, la salida para evitar el conflicto social proviene de la política pública para ordenar todo este proceso. Mientras más desigual sea un reparto territorial mayor conflicto social existirá y vice-versa.



Dinámicas económicas, sociales y ambientales post pandemia

El DMQ se convirtió en la última década en la **capital económica** del Ecuador, al concentrar un tercio de la producción nacional, un quinto del empleo formal nacional y un tercio de las exportaciones nacionales, a más de ser un “nodo” económico estratégico por su aeropuerto, sus infraestructuras industriales y de servicios, en este último caso, para ejemplificar, los servicios financiero-bancarios.

El DMQ es un espacio donde se aglutina el **35% de las universidades del país**; 37% de su población económicamente activa tiene un título de tercer nivel y hay una pléyade de empresas y organizaciones del más alto nivel tecnológico.

Gran parte de la actividad económica quiteña gira en los siguientes sectores en orden de importancia: construcción; comercio; manufactura; minas y canteras; actividades financieras y turismo. Desde el punto de vista del número de establecimientos económicos, una **tercera parte se concentra en actividades de comercio**; seguido por establecimientos en otras actividades de servicios; manufactura; transporte y almacenamiento; actividades profesionales, científicas y técnicas; y actividades de alojamiento y servicios de comida.

La construcción podría tener una recuperación un poco más dinámica que en años anteriores, siempre y cuando la capacidad de ahorro de las clases altas y medias destinen sus ahorros a esta actividad; ahora bien, una mayor recuperación podría darse con la **promoción de la vivienda social** como parte de una estrategia sostenible de otros sectores sociales.

Seguramente el comercio formal va a consolidar una recuperación que viene marcándose desde inicios del 2021, todo supeditado a un buen manejo de los temas de salud pública frente a la pandemia sanitaria y la recuperación del consumo de los hogares. La **recuperación de la manufactura es un poco más complicada**, depende de los sectores que se traten, los alimentos procesados se incrementarán, pero no así la industria de confección y textiles que requiere más tiempo. Las actividades financieras están sujetas a fuertes presiones adversas como consecuencia de la afectación de la cadena de pagos durante la pandemia sanitaria.

Un punto central económico y social es el tratamiento a las **actividades económicas informales**, una mayoría en el proceso de reproducción económica y de ocupación en el DMQ. Se requieren políticas de asignación de espacios públicos, entrada a la seguridad social, acceso a los mecanismos de protección social provenientes del gobierno nacional; inmersión en procesos de cuidado del ambiente, etc.

En la parte social, existe un proceso de configuración mayoritariamente urbana, en detrimento de la población rural, además el tejido social se ve impactado por fuertes procesos de migración interna proveniente de otras provincias, y externa proveniente de países vecinos. También resulta evidente la **creciente pauperización de grandes segmentos poblacionales** que se ven afectados por algún grado de pobreza.

La otra arista social es el esfuerzo económico e institucional para mantener un adecuado sistema de salud para el DMQ, pues la pandemia sanitaria no ha terminado completamente y se requiere su atención efectiva en los próximos años.



Dinámicas ambientales

El DMQ enfrenta serios problemas ambientales provenientes de dos factores: la expansión sub-urbana que se desplaza con rapidez a lo largo del territorio y la contaminación ambiental. Existe un tercer factor de presión ambiental que va tomando cuerpo a lo largo de los últimos años y que tiene que ver con las concesiones mineras, algunas de ellas dentro del subsistema de áreas naturales protegidas y dentro del área de importancia ecológica, cultural y de desarrollo productivo sostenible (Mancomunidad del Chocó Andino).

A manera de conclusión, ampliar plazos y participación social

En la medida que persisten las condiciones de crisis socioeconómica en el país, en particular en el DMQ, como una de las regiones de mayor afectación por la pandemia sanitaria del Covid-19, se hace indispensable una ampliación del plazo de aprobación del PUGS metropolitano – por extensión aplicable a todos los GAD del país-, tomando como referencia una reforma inmediata de la Ley de Ordenamiento Fiscal, a fin de establecer un período de dos años a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional, con lo cual se tendría, en la práctica, un **año adicional hasta septiembre de 2022**.

La **Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio** de la Asamblea Nacional está en la obligación de procesar esta demanda, para que la Asamblea en pleno apruebe esta reforma.

En el intertanto de este año adicional, el Concejo Metropolitano del DMQ está en la **obligación legal y ética** de promover un gran pacto ciudadano para la construcción de su PUGS, como una de las principales herramientas, no como un fin en sí mismo, para un **nuevo contrato social en el DMQ**.

Las dimensiones y parámetros urbanísticos (geográficos) deben estar a tono con el proceso post pandemia que está entrando en juego en múltiples ámbitos, proceso inacabado pero que toma grandes tendencias positivas y negativas. Al mismo tiempo, los **procesos socioeconómicos no deben exceder las capacidades biofísicas del entorno**, tema extremadamente complejo, fácil de expresarlo, difícil de aplicarlo, pero marca una línea importante de actuación.

Las tendencias económicas marcan una recuperación lenta del crecimiento económico en todo el país, el DMQ no está aislado de tal proceso. La capacidad municipal de inversión es mínima, aproximadamente 500 millones de dólares anuales, frente a un producto interno bruto regional de 43 mil millones de dólares, por tanto, se requiere nuevos acuerdos de inversión público-privado-comunitaria.

Bibliografía