

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Capítulo V
Estatuto de autonomía
del Distrito Metropolitano
de Quito

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital

Fernando Carrión Mena¹

Resumen

La búsqueda de la autonomía de Quito se inicia en los años noventa del siglo pasado, cuando se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano, que tiene la virtud de crear un marco jurídico diferenciador frente al resto de ciudades del país. Luego, en el año 2008, con la aprobación de la nueva Constitución nacional, comienza un segundo momento que aún no logra concretarse, luego de cuatro intentos. Sin embargo, este proceso deja algunos elementos de análisis que permiten entender el peso existente en su relación con el Estado Nacional (capitalidad) y la ausencia de una fuerza política local por reivindicarlo (autonomía).

Palabras clave

Capitalidad, Autonomía, Ciudad capital, Quito, Autogobierno.

1 Profesor investigador de FLACSO-Ecuador. Sus obras pueden leerse en: https://works.bepress.com/fernando_carrion/

“El autogobierno no es un resultado inmediato de las instituciones, sino que depende, fundamentalmente, de la vida política local”
Pedro Pírez

Introducción

El caso de la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, es muy interesante de discutirse desde la perspectiva de la autonomía, mucho más si no existen investigaciones y reflexiones sobre esta problemática. Se trata de un tema relativamente reciente, que tuvo su primera entrada en la política pública en 1993, cuando se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, norma general que permite *descentralizar* algunas competencias desde el nivel nacional hacia el local, así como *desconcentrar* en su interior algunas atribuciones, con la creación de las Administraciones Zonales, convertidas en unidades de gobierno dentro del propio territorio cantonal.

Con esta Ley la categoría de la autonomía se configura en la unidad territorial cantonal, pero entendida como Cantón Especial, con lo cual se añade un concepto clave y fundamental: la diversidad. De esta manera, la capital adquiere una condición distinta al conjunto de las otras ciudades, enmarcándose en lo que dice Jordi Borja (2003: 42): “La descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas”.

Posteriormente, una vez aprobada la Constitución del año 2008, se abre la oportunidad de profundizar y generalizar por el territorio nacional el proceso autonomista, debido a que en su capítulo del Régimen Especial establece la posibilidad de que existan autonomías territoriales, siguiendo la experiencia española. Un punto de partida como este, no solo le permite al Distrito Metropolitano de Quito fortalecer su autonomía, sino también al conjunto del Estado ecuatoriano. Lo interesante proviene de la posibilidad de modificar su estructura unitaria, para que pueda constituirse una

nueva forma orgánica, totalmente diferente a la federal o unitaria; a través de lo que podría considerarse un *Estado Autónomico*².

La creación de un Estado de estas características conduciría a una territorialidad que se erija desde un conjunto de capitales autónomas, de tal manera que incrementen el policentrismo ciudadano, esto es, un sistema urbano policéntrico. Para que ello ocurra, las capitales del Estado Nacional, como el de las provincias, deben fortalecer su autogobierno, su relación con las otras urbes y su inserción global interurbana (Carrión, 2020).

Esto supone el reconocimiento nacional a la representación de los territorios (autonomía política) bajo la elección popular y democrática de las autoridades locales primero; y segundo, la construcción de *pactos territoriales* que sustituyan las imposiciones jerárquicas que han sido la norma en la región. Desde mediados de la década de los años ochenta empieza una gran metamorfosis en todo el territorio nacional: la elección democrática de las autoridades de las ciudades en general y de las ciudades capitales en particular. Este hecho significó una ruptura del sentido colonial que había construido el poder nacional en las capitales, sustentado en sus lógicas y requerimientos; lo cual se expresaba, por un lado, en la territorialización de los poderes estatales en esas ciudades, así como, por otro, en una representación de lo nacional en la local; es decir, una concepción centralista del poder. Tan así fue que “las capitales formaron parte de las relaciones políticas nacionales. Sus decisiones fundamentales eran tomadas y aplicadas por actores políticos de nivel nacional. Por eso mismo, no se elegían los alcaldes de las capitales, porque estaba tomada por el poder nacional” (Pírez, 1998).

Con este artículo se busca sistematizar y reflexionar el proceso histórico seguido por Quito en la construcción de su autonomía como ciudad capital, con sus idas y vueltas, así como con sus características particulares. Esto es, reseñar y analizar los cambios ocurridos desde 1973 hasta la actualidad, para lo cual se tendrán en cuenta las transformaciones en el Estado Nacional, así como la relación estructural de Quito con la ciudad de Guayaquil, para finalmente plantear algunas conclusiones.

2 Bolivia y Ecuador han sido los dos países que con más fuerza han incorporado esta condición de Estado autónomico, gracias a la influencia española. Plurinacional y autónomico

Capitalidad y autonomía: el caso de Quito

La capitalidad y la autonomía son dos conceptos fundamentales para entender las ciudades capitales y, sin embargo, poca importancia se les ha asignado a su estudio. Más aún, a la capitalidad tradicionalmente se le comprende exclusivamente a partir del despliegue de los poderes del Estado Nacional en los territorios y, a la autonomía, consecuentemente, como un distanciamiento relativo frente a ellos. Adicionalmente, fueron categorías asumidas unilateralmente desde la centralidad del poder público, sin hacer ninguna distinción entre los tipos de ciudades y de territorios; como tampoco interrelacionadas mutuamente.

Hoy estas ópticas tienden a modificarse sustancialmente, gracias a dos fenómenos simultáneos de alto alcance: el proceso de globalización que produce una capitalidad multi estatal y pluri institucional, tanto pública como privada; y a los patrones de urbanización que transitan, de una ciudad nuclear a una región urbana, induciendo a una capitalidad difusa o dispersa territorialmente, donde se fecunda una autonomía yuxtapuesta proveniente de una variedad de formas y niveles interinstitucionales. Esto significa que la *capitalidad ya no proviene de un solo Estado y menos solo del Estado*, así como la autonomía está asociada a estos cambios estatales.

Es así que, desde la década de 1980, el Estado centralista entra en un profundo proceso de reforma en América Latina, inscrito en los procesos de desregulación, apertura económica, ajuste y descentralización, en el marco de la globalización. En otras palabras, empieza una transformación y contracción del Estado con la presencia de nuevos actores privados, como son corporaciones transnacionales globales, y con las nuevas formas de su expresión en los territorios, con lo cual redefinen la centralidad y la autonomía de las ciudades capitales. En ese contexto se inscribe el caso de Quito, capital del Ecuador, que no solo es muy revelador, sino que también se encuadra en el contexto de las tendencias generales de la región.

Quito transita, desde inicios de los ochenta hasta la actualidad, dos momentos de búsqueda de redefinición de su autonomía en el marco cambiante de la capitalidad: el primero, inscrito en el proceso de descentralización que se verifica en toda América Latina, esto es, de una transformación

desde el Estado Nacional hacia los territorios en su conjunto. En esta coyuntura de finales del siglo XX, Quito aprueba un primer instrumento jurídico denominado Ley del Distrito Metropolitano, que le otorga algunas prerrogativas importantes. Posteriormente y ya en este siglo, el segundo, enmarcado en la propuesta del retorno de lo público que reposiciona al Estado en el territorio (capitalidad), abriendo la posibilidad de que la ciudad capital pueda tener su propio estatuto de autonomía.

Si en el primer momento se aprobó con una Ley en el Congreso Nacional, en el segundo es un proceso que aún no concluye. Se inició en la Asamblea Nacional Constituyente con la apertura de la posibilidad de un estatuto de autonomía para la ciudad, que debería redactarse y aprobarse bajo las normas establecidas. En otras palabras, si bien han surgido en dos coyunturas diferentes y en dos ámbitos parlamentarios nacionales también distintos, existe una continuidad en el tiempo, aunque con una deuda respecto del segundo instrumento jurídico, el Estatuto que, habiendo transcurrido más de trece años, continúa sin ser aprobado, a pesar de los cuatro intentos fallidos que ocurrieron en cuatro administraciones municipales, de diferentes filiaciones políticas.

¿Por qué aún no se ha aprobado el Estatuto de Autonomía de Quito? Se pueden ensayar varias hipótesis explicativas, entre las cuales podrían señalarse, por lo pronto, al menos dos impedimentos claros³: el primero, que la ciudad ha estado asociada desde siempre a la lógica Estado-centrista de la que no ha podido desmarcarse; y la otra, que no ha existido un actor social y político que reivindique o asuma esta necesidad; mucho más cuando los partidos y movimientos políticos no piensan lo urbano y menos la capitalidad.

Para el efecto de explicar el proceso y su resultado, hasta ahora poco positivo, se desarrollará una estructura expositiva, partiendo de una visión nacional de la urbanización, constituida sobre la base de dos grandes ciudades que, a su vez, tienen dos expresiones de capitalidad provenientes del

3 Sus habitantes eran ciudadanos nacionales pero no lo eran plenamente en términos locales, salvo en tanto que ciudadanos nacionales. Esa deficiencia en la vida ciudadana se reproduce, además, en términos de vida ciudadana. Pero no solamente los partidos políticos muestran esa característica. Los actores sociales de la ciudad tampoco desarrollaron sus papeles como componentes de la vida ciudadana.

mundo público y del privado. Luego se analiza el caso particular de Quito, para ilustrar cómo busca su autonomía desde 1993, año en que se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano. En el siguiente acápite se indaga el proceso que sigue la ciudad para la aprobación de su Estatuto de autonomía, sustentado en el contenido de la Constitución española que establece la modalidad autonómica de su Estado. Y termina con un conjunto de conclusiones a manera de reflexiones generales.

La capitalidad en Ecuador es bicentralista: Quito-Guayaquil y dual: público-privada

El Ecuador, territorialmente, se caracteriza por contar con una *bicentralidad urbana* evidente, compuesta por las urbes de Quito y Guayaquil, en desmedro de las otras ciudades. En términos demográficos ambas concentran cerca de un tercio de toda la población ecuatoriana y bastante más en relación a la concentración de la actividad económica. Esto ha hecho que la primacía urbana que tienen respecto de las otras sea bastante importante.

Pero lo más singular e importante es el *carácter dual* que tienen las dos ciudades respecto de la distinta lógica funcional que porta cada una de ellas, lo cual les permite construir una fuerte articulación urbana: mientras Quito es una ciudad andina que cumple la función de *capital política*, por ser el asiento de los poderes públicos nacionales; Guayaquil se ubica en el Océano Pacífico para asumir históricamente la condición de puerto principal y de centro de la economía privada vinculada al comercio exterior (agro exportación), convirtiéndose en la *capital económica* del país. Una situación de este tipo ha hecho que Quito se reafirme y reivindique en la capitalidad, mientras Guayaquil lo hace alrededor de la autonomía, incluso con fines de integración local bajo lógica política del enemigo externo.

Este punto de partida es muy importante, porque esta estrecha articulación interurbana entre las dos ciudades ha hecho que los vaivenes existentes en la relación del Estado con la economía, siempre impactan de forma diferenciada en cada una de ellas. Así tenemos, en los últimos cincuenta años, tres momentos explícitos: el primero, vinculado al régimen militar iniciado

en 1972, que fortaleció la capitalidad de Quito, por el manejo del auge petrolero desde la centralidad de lo público. El segundo, con el retorno a la democracia en el año de 1979, en que ingresa la lógica de la Reforma del Estado de manera escalonada, para inicialmente fortalecer las autonomías en los territorios del país (descentralización) y posteriormente, entrar en los procesos típicos de desregulación del Estado que fortalecieron a Guayaquil gracias a una fuerte contrapartida local, debido a una administración municipal con alto liderazgo nacional. Y el tercero, desde 2007, con la propuesta de la Revolución Ciudadana que planteó un retorno a lo público, combinando nuevamente el auge de los precios del petróleo y de los *commodities* en general con un manejo significativo desde el Estado (inversión y regulación), cuestiones que le dan un nuevo aire a la ciudad de Quito.

Si bien esta especificidad del bicentralismo de la urbanización es propia del país, no se puede desconocer que la capitalidad –por tanto, la autonomía también– se inscribe en las tendencias generales de la región. Esto es, desde los regímenes militares ocurridos en la década de los años setenta y, posteriormente, con la culminación de los mismos en los ochenta, gracias a la redemocratización de los países y a su ampliación por los territorios⁴. Posteriormente se continúa con la Reforma del Estado en el marco de la globalización, con la reducción de los territorios distantes y la presencia de las grandes corporaciones transnacionales; para que, finalmente, retorne lo público, o se posicione el denominado giro a la izquierda en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, entre otros).

Por eso las dos ciudades tienen un enfoque autonómico totalmente diferente; las capitalidades que portan son muy distintas. Mientras Quito busca una autonomía vinculada al equilibrio de los poderes locales con los del Estado Nacional, inscrito en la lógica de la descentralización del Estado; Guayaquil se dirige más bien a la construcción de un distanciamiento frente al Estado, desde la perspectiva de la desregulación (privatización) conceptualmente adherida descentramiento o pérdida de la centralidad estatal. Una situación de asimetrías de este tipo ha impedido contar con una propuesta nacional que satisfaga a las partes.

4 En 1985 solo siete países de la región elegían autoridades locales, mientras que para fines de siglo todos los países lo hacen (Carrión, 2019).

Los tres momentos señalados y de confluencia de lo nacional con lo regional Latinoamericano, redefinen sustancialmente los dos conceptos vinculados a las ciudades capitales: *la capitalidad, ya no depende exclusivamente de un Estado y no solo de lo público*, por la presencia de las grandes empresas privadas y los múltiples organismos estatales actuando en simultáneo. Y la *autonomía*, que se expresa de una manera yuxtapuesta en los espacios de las ciudades capitales, por cuanto la capitalidad tiene una expresión pluri institucional, tanto pública como privada.

En el Ecuador, en el cambio de siglo, actuaron condiciones específicas de una crisis multidimensional que marcó el devenir nacional. Ocurrieron, entre otros, los siguientes acontecimientos: a) la *firma de la Paz* con el Perú en 1998, que dejó atrás el sentido integrador que generaba el enemigo externo, impulsando entonces a los territorios encabezados por Guayaquil y los pueblos originarios a reclamar autonomía y plurinacionalidad; b) la *crisis económica* originada en 1998 con el Fenómeno del Niño, que produjo un desastre social y económico sin precedentes, así como la contracción financiera, inscrita en la liberalización de las finanzas, y que provocaron conjuntamente el cambio de la moneda nacional, del Sucre al Dólar norteamericano; y c) la *crisis política*, expresada en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales desde 1996 a 2006, en que ningún gobierno terminó el período para el cual fue electo (10 presidentes en 10 años).

En ese contexto, Quito como capital de la República vive una contracción en su desarrollo por el desplazamiento del centro social, económico y político hacia Guayaquil, debido a que el Estado entró en un fuerte proceso de desregulación de la economía (privatización). Con ello Guayaquil logra un gran impulso como eje articulador de la producción agro exportadora (banano, café), del mercado externo del país (importación, exportación) y de la industria nacional (manufactura, artesanía) por su condición de ciudad portuaria y de base productiva.

Además Guayaquil adquiere un liderazgo nacional y local sin par, anclado en las élites económicas y políticas de la ciudad, que se inicia cuando el ingeniero León Febres Cordero, presidente de la República entre 1984-1988, llega a la alcaldía de Guayaquil, ocupando el cargo durante diez años (1992-2000). Desde ese momento se convierte a la ciudad en un

bastión electoral del Partido Social Cristiano, en alianza con las cámaras de la producción y los medios de comunicación locales. De esta manera y en esta coyuntura, desde el puerto principal se propone al país una reforma constitucional alrededor de tres temas que ellos consideran claves: la privatización del Estado (descentramiento); la autonomía de los territorios (descentralización); y la dolarización de la economía. Esta propuesta encontró resonancia en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que fue la que redactó y aprobó la Constitución de octubre de 1998.

Este modelo guayaquileño se instaura en 1992 y tiene una continuidad de 29 años, con tres alcaldes surgidos de la misma tienda política, el PSC. Mientras que Quito, solo en los últimos 20 años ha tenido más bien una gran discontinuidad administrativa, contando con cinco alcaldes provenientes de cinco partidos políticos diferentes. De tal manera, las proyecciones de las dos ciudades ha sido muy diferente.

Quito: a la búsqueda de su autonomía

Quito, en este marco, se vio inmersa en una crisis muy fuerte de la que no ha logrado salir hasta ahora. Esta situación podría atemperarse a través de la redefinición de su condición de capitalidad; esto es, de la perspectiva de una mayor autonomía como capital, para no depender de los vaivenes de la administración del Estado Nacional y de su relación con la economía. La autonomía es, por tanto, una búsqueda por salir de la crisis, resolver problemas estructurales y contar con cierta estabilidad frente a las determinaciones nacionales.

El proceso de autonomización tiene como antecedentes al año de 1993, en que el Congreso Nacional aprobó la propuesta de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito⁵, cuya iniciativa tuvo como referencia legal una disposición constitucional de 1984, que enuncia explícitamente que: “*La capital es Quito, Distrito Metropolitano*”. Una consideración como esta fue muy importante para iniciar el proceso general, porque definió

5 Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993. Es posteriormente aprobada como Ley orgánica con la Resolución Legislativa 22, Registro Oficial 280, 8 de marzo de 2001.

constitucionalmente una relación con el Estado (capitalidad) y un tipo de desarrollo urbano (metropolitano) (Congreso Nacional del Ecuador, 1993).

El proyecto de Ley que fue presentado por el Municipio de Quito al Congreso Nacional tuvo tres elementos innovadores sustantivos:

1. El territorio cantonal en el que se asienta será considerado un Distrito Metropolitano, lo cual le da una condición distinta y particular comparativamente con el resto de los cantones (cantón especial), gracias a su cualidad de ser capital y a la peculiaridad de su desarrollo urbano, de carácter metropolitano. Esto supone, por primera vez, que la capital de la República pueda tener una autonomía diferenciada, comparativamente, con las otras ciudades;
2. La institucionalidad será territorialmente desconcentrada al interior del municipio, con la creación de administraciones zonales que dan lugar a pensar en un gobierno de la ciudad constituido con *autonomías relativas*, intramunicipales, con la finalidad de tener una administración de proximidad.
3. La transferencia de tres competencias singulares: el control y ordenamiento exclusivo del uso del suelo rural y urbano; la planificación y regulación del transporte⁶; y la responsabilidad sobre el medio ambiente. Fue una propuesta que se inscribió en los procesos de descentralización que ocurrieron en la región, así como en la redefinición estructural de algunas capitales Latinoamericanas (Bogotá, La Paz, Caracas).

Luego viene el segundo momento de este proceso de autonomización, inscrito también en la tendencia Latinoamericana y originado en el ciclo expansivo local de la capitalidad de Quito, debido a que en el año 2007 el Estado Nacional ecuatoriano entra en una lógica de recuperación de lo público –definido como post neoliberal o de giro a la izquierda (Arditi, 2009)– como afirman algunos autores.

6 Esto le permitió desarrollar de forma más expedita el proyecto de movilidad denominado Trolebús (BRT), así como asumir la responsabilidad de construir el nuevo aeropuerto de la ciudad en Tababela.

La capital de la República recobra su cualidad de punto referencial del país e intenta remontar su contracción o crisis. Tiene un significativo crecimiento económico, expresado en un aumento impresionante del Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad, en el orden del 10.6% en el periodo 2007- 2016. Este comportamiento económico es explicable –en gran medida– por el aumento del precio internacional del petróleo, que pasó a ser manejado directamente por el sector público nacional, localizado en la capital, y a la recuperación del peso del Estado en la administración general del país. En este contexto, ocurre un aumento importante en términos demográficos llegando, por primera vez, a superar a Guayaquil en cantidad de población⁷. Asimismo hay un fortalecimiento significativo de las clases medias y del consumo urbano que, por ejemplo, se expresa en el dinamismo de los sectores inmobiliario y de vehículos automotores privados.

A pesar de la reconstitución económica de la capital, fue muy complicado desmontar su modelo político-administrativo, es decir, modernizar su estructura de gobierno. Si bien la Constitución 2008 abrió esta posibilidad, al señalar que debía aprobarse un Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito (República del Ecuador, 2008), ese instrumento jurídico aún no se ha aprobado.

La explicación de esta situación se dirige hacia lo que podría calificarse como *autonomía subjetiva*, proveniente de la constitución del sujeto y sus subjetividades, que inhiben a que la autonomía se convierta en objeto de pensamiento y de política pública (¿paternalismo centralista?). En esa perspectiva, tanto Guayaquil como Quito están sujetos a la lógica de generar un discurso pero no una propuesta viable de autonomía.

En Guayaquil por ejemplo: la Junta de Beneficencia se financia con recursos públicos, el municipio cobra menos impuestos prediales que Quito pero en las elecciones nacionales el pueblo guayaquileño vota por un partido centralista; que le da obra clientelarmente; y en las locales por su representante en el gobierno local. Así, ha tenido dos alcaldes en simultáneo, con orígenes y políticas distintas, uno proveniente de lo nacional (el Presidente Correa) y el otro, de lo local (el alcalde Nebot).

7 El cantón Guayaquil cuenta con 2.723. 665 y el de Quito 2.781.641 habitantes.

La lógica económica de la ciudad está constituida de forma polarizada; es decir, con un sector moderno de alta rentabilidad, baja demanda de mano de obra y servicios privados; y otro informal, inestable e ilegal.

En el caso de Quito, su búsqueda de autonomía también es poco coherente, como se puede mostrar, concretamente, en la actuación de algunas instancias institucionales: las *cámaras de la producción*, que discuten mucho más los impuestos, las tasas, los aranceles, los equilibrios fiscales, es decir, las variables macroeconómicas que los indicadores de la economía urbana. De igual manera, los *medios de comunicación* locales tienen la pretensión de ser nacionales, en términos de cobertura territorial del país y de insertarse en la lógica de la polarización oficialismo y oposición. Por otra parte, las discusiones sobre el modelo de Estado no se plantean dentro del gobierno de la ciudad, y cuando lo hacen, simplemente plantean una reproducción de los debates nacionales en el escenario local, desde perspectivas ideológicas generales, porque claramente no tienen el concepto de autonomía en sus argumentos ni en su modo de pensar la ciudad. Las *universidades* situadas en Quito tampoco han problematizado académicamente a la ciudad capital, están dedicadas a la publicación de artículos en revistas indexadas, como también a tener institutos de investigación sobre economía o políticas nacionales, pero no sobre la capital. Y los *partidos políticos* no son la excepción, en tanto no se sienten atraídos por las ciudades en general y mucho menos por las ciudades capitales. En Guayaquil, Cuenca o cualquier ciudad del país, cuando se escucha la radio, se lee la prensa o se ve la televisión, generalmente las noticias están vinculadas a las problemáticas propias de estas ciudades. De igual manera, las universidades de estas urbes están mucho más articuladas a la construcción de un pensamiento propio de la ciudad y del territorio donde se ubican.

En otras palabras, los abordajes que se hacen desde cada uno de los sectores reseñados muestran una gran distancia frente a la condición de capitalidad, que es relativamente común en casi todas las capitales de la región. En Quito se discuten las políticas macroeconómicas, las políticas legislativas del Parlamento o las del Ejecutivo (educación, salud, seguridad, empleo) porque la ciudad es la sede del sector público nacional. Pero muy poco se debate respecto del gobierno de la ciudad. Por la lógica estado centrista, se termina

expropiando la dinámica local e impidiendo tener una visión del conjunto de la ciudad. Por eso es absolutamente necesario que las capitales tengan autonomía, especial o diferenciada frente a las otras ciudades.

De allí que no se hable ni se discuta la ciudad capital en la ciudad de Quito, porque desgraciadamente *Quito no se piensa a sí misma*. Más aún si las propias élites locales, a diferencia de las de Guayaquil, han renunciado a esta reflexión, además de no sentirse representadas, por lo que prefieren abandonarla, olvidarla o, incluso, fragmentarla, promoviendo la formación de nuevos cantones como lo hizo recientemente un ex alcalde de la misma ciudad capital.

Más aún, el propio municipio no ha logrado colocar debates de significación, a pesar de un caso interesante ocurrido recientemente, entre mayo de 2019 y Junio de 2020. En ese período, el Municipio de Quito planteó debates importantes alrededor de dos proyectos, el del Estatuto de Autonomía y el del Corredor Metropolitano, poniéndolos a consideración de la ciudadanía. En este contexto se formuló la iniciativa “Quito piensa a Quito”, con la finalidad que los actores de la ciudad incorporen estas nuevas miradas en sus reflexiones y debates; para el efecto, se convocó a las universidades, a los gremios profesionales, a las cámaras de la producción, a las organizaciones barriales, entre muchas otras. Además, se hicieron exposiciones de los proyectos en el espacio público, se impulsó a que las universidades desarrollen los suyos y que la población se apodere de los mismos. Los resultados fueron muy positivos en todo sentido porque se empezó a transitar del urbanismo de proyectos que las administraciones anteriores impulsaron, como el aeropuerto y el Metro, en la búsqueda del urbanismo ciudadano.

Con ello se cierra este círculo de silencios y olvidos sobre la ciudad capital que crean vacíos históricos y carencias de pensamiento propio, que luego impiden gobernar y diseñar políticas públicas en consecuencia. La autonomía es una necesidad ineludible y urgente para que Quito cuente con un autogobierno y con una cultura urbana propia, para de esta manera pueda salir de la crisis en que se encuentra.

El Estatuto de Autonomía de Quito: los intentos fallidos

Para enfrentar estos problemas, entre los que se encuentra el centralismo, el país se embarcó en 2007 en un proceso constituyente para transitar de un Estado unitario a otro autonómico, para lo cual se recurrió a la experiencia española, que fue el primer caso de un país que incorporó el concepto de comunidades autónomas dentro de la estructura general del Estado. Una propuesta de este tipo se ancló en cuatro principios básicos: unidad, autonomía, solidaridad y asimetría.

Aja (2014) concibió a las Comunidades Autónomas españolas como parte de un proceso de transición de un estado centralizado a otro autonómico, debido, por un lado, al carácter altamente centralista de la dictadura franquista que duró casi 40 años (1936-1975) y, por otro, a las características propias de España como *un país de países*. Sin duda esta concepción significó una importante innovación respecto de las formas estatales tradicionales, como son las unitarias y federales; de allí que se la considere a ésta como una tercera opción bajo la denominación de un *Estado de autonomía*, que debe contener en su conformación un pacto territorial de amplio espectro⁸. La importancia de los pactos territoriales es fundamental para romper con la dinámica de jerarquía que siempre ha actuado desde el centro, y adicionalmente privilegiar la diversidad social y territorial existentes.

Así, en la Constitución ecuatoriana que se aprobó en 2008 se planteó un nuevo modelo de organización territorial, donde las regiones, las provincias y los cantones podrían adquirir la condición de autonomía bajo ciertos parámetros generales, sea por sí mismas o por agregación de los territorios similares.

En esta estructura jurídica constitucional se incorporaron adicionalmente los distritos metropolitanos autónomos dentro de la organización territorial del Estado ecuatoriano⁹, influenciado precisamente por el sis-

8 En América Latina, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) se acerca también a esta dinámica de un Estado autonómico, cuando define la existencia de cuatro niveles de gobierno en los territorios, como son: los departamentos, las provincias, los municipios y las organizaciones indígenas originarias.

9 “En la existencia de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, estos últimos admiten como una forma de gobierno especial cantonal a los distritos metropolitanos autónomos

tema de autonomías instaurado en España (Tul Espinel, 2017)¹⁰. Para el efecto se aprobaron dos modalidades: los llamados gobiernos autónomos descentralizados o GAD's, como son: los Concejos municipales, los Concejos Provinciales y las Juntas Parroquiales; y bajo el Régimen Especial, entre otros, se ubican los gobiernos de ciertos cantones considerados particulares, como son los denominados distritos metropolitanos.

Para llevar a cabo este proceso de fortalecimiento de la autonomía y del autogobierno en la ciudad capital de Quito se debió recurrir a un sistema legal compuesto por algunos cuerpos jurídicos previos: la codificación de la Constitución Política del Ecuador de 1979, realizada en 1984, que consideró por primera vez, en su artículo primero, que el cantón Quito es un Distrito Metropolitano. En consonancia con esta norma, como ya se mencionó, en 1993¹¹ se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que terminó por definirlo como tal. Posteriormente, en la Constitución del año de 2008 se señaló que el cantón Quito es la capital del Ecuador. Y finalmente, se consagra su capitalidad como Distrito Metropolitano con una Ley Orgánica denominada Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre del año 2010. Esta condición quedó consignada hasta el día de hoy mediante su Disposición General Séptima.

Con estos antecedentes y de forma explícita, Quito es reconocido explícita y legalmente como Distrito Metropolitano, quedando exclusivamente para su funcionamiento la redacción y aprobación de su Estatuto de Autonomía¹². Para ello, la Constitución le otorga a la ciudadanía del distri-

los mismos que fueron acogidos del sistema de autonomías implantado por el Estado español mediante la conformación de Comunidades Autónomas, dicha forma de gobierno fue adoptada y acoplada a la realidad ecuatoriana a fin de mejorar el modelo de descentralización que se había incorporado en el Ecuador con la Constitución de 1998". (Tul Grace, 2017).

10 No hay que olvidarse que en el proceso de redacción de la Constitución del 2008 hubo asistencia técnica de parte de consultores e instituciones españolas.

11 Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993.

12 "A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución."

to metropolitano la competencia de aprobar, mediante plebiscito (voluntad ciudadana) la formación de su gobierno autónomo, previo el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

En el Artículo 1 de la Constitución (2008) se establece, entre otros principios, que el Estado ecuatoriano es unitario, intercultural, plurinacional y que se gobierna de forma descentralizada, que crea el punto de partida fundamental para la propuesta. En el articulado del Título V “Organización Territorial del Estado” se especifica que los Concejos metropolitanos son los que gobiernan los distritos metropolitanos, concebidos como Régimen Especial. En este espacio normativo se regula jurídicamente el proceso para acceder a esta condición y las características que deben tener para adquirir el Estatuto de autonomía (República del Ecuador, 2008). Allí expresamente se señala el requisito demográfico de contar con al menos el 7% de población nacional, sea propia o agregada con otros cantones circunvecinos¹³.

Desde que se aprobó el mandato constitucional de existencia de los Distritos Metropolitanos, el proceso cuenta con cuatro proyectos redactados, cada uno de los cuales fue desarrollado por una administración municipal distinta, como se puede ver en el Anexo N° 1. La propuesta más completa que se hizo antes de la gestión del alcalde Jorge Yunda, fue realizada por una consultoría, dentro del Instituto de la Ciudad, en la administración del Alcalde Moncayo. Las dos que le siguieron fueron de menor calidad propositiva y técnica (Barrera y Rodas). Y la cuarta, recoge las virtudes de las tres anteriores, más las experiencias de otros países.

En la gestión del alcalde Paco Moncayo se redacta una propuesta que no pudo pasar esa condición su período terminó en enero de 2009, cuando presentó su renuncia, y no fue aprobada.. Su sucesor, Andrés Vallejo, alcalde interino hasta julio de 2009, logró solamente la presentación de la misma ante el Concejo Municipal, donde tenían mayoría, pero no fue ni siquiera debatida.

13 El COOTAD (2010), Título IV - Regímenes Especiales, Capítulo I - Distritos Metropolitanos Autónomos, artículo 73, se refiere a los distritos en los siguientes términos: “Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”.

Luego entró Augusto Barrera a la alcaldía (julio de 2009-octubre de 2014), quien tuvo todas las condiciones favorables para aprobarlo: era del mismo movimiento político que el presidente de la República (Alianza PAIS), tuvo un período de cinco años cuando hasta ese momento eran de cuatro, y contaba con una mayoría calificada dentro del Concejo Metropolitano; esto es, una coyuntura ideal que no supo aprovechar. Es más, se puede afirmar que no hubo concordancia de su administración con lo establecido por la Constitución, por un lado, el derecho a la ciudad y que fue ignorado en su gestión; y por otro, la necesidad de redactar y aprobar el estatuto de Autonomía de Quito. Más aún cuando él había sido Coordinador de Contenidos, entre la Presidencia de la República y la Presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente, al momento de redactarse la Constitución de 2008. Durante su mandato se contrató una consultoría y se creó una comisión para la redacción del nuevo proyecto que ni siquiera fue puesta a consideración del Concejo Municipal. ¿Por qué no lo sometió al Concejo?

Con la alcaldía de Barrera se cierra el ciclo de alcaldes con mayoría en el Concejo Municipal, como los de Moncayo, Vallejo y Barrera. Posteriormente, en 2014, Mauricio Rodas asume la alcaldía de la capital, sin lograr darle forma técnica a la propuesta del Estatuto, la coyuntura no le era favorable dado que su vínculo con la presidencia de la República era nulo, su representación en el Concejo se evaporó y, además, no le interesó nunca el tema, porque siguió la misma lógica del urbanismo de proyectos de la anterior administración: el Metro.

Las elecciones de 2017 produjeron un giro significativo en la política nacional, cuando nuevamente la inversión pública deja de ser un elemento central del Estado, con lo cual Quito vuelve a sentir los efectos de la contracción. La ciudad capital llega a tener el nivel de desempleo abierto más fuerte del país, así como el más alto de empleo informal; niveles que se acrecientan en la pandemia del COVID-19 (Carrión y Cepeda, 2020).

En ese contexto, en mayo de 2019, asume la alcaldía de Quito Jorge Yunda, quien le asigna prioridad al proyecto del Estatuto de Autonomía de la ciudad, empezando a elaborarlo inmediatamente de asumir, tomando como referencias las anteriores propuestas y las experiencias

realizadas en otras ciudades capitales de América Latina. Para el efecto se organizaron seminarios internacionales, comisiones consultivas –nacionales e internacionales–, además de reuniones con especialistas, colectivos ciudadanos, universidades, organizaciones barriales. De allí surgieron 9 borradores del documento. Luego de haberla discutido ampliamente bajo esta modalidad se abrió una nueva ronda de consultas ciudadanas a través de medios remotos y presenciales. Se puso a consideración de la ciudadanía y se presentó ante el Concejo Municipal en pleno, donde se redactaron dos borradores adicionales. Sin embargo, el proceso se detuvo por la irrupción de la pandemia del Coronavirus (Municipio Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

El proyecto contempla su condición de capital bajo un régimen especial para desarrollar la propuesta de distrito capital intercultural de alcance global. Se lo presenta como un territorio indivisible en el que, para fines de organización y desconcentración administrativa, se contemplan al Distrito Metropolitano como totalidad y a una *desconcentración territorial*, amparada en las zonas, parroquias y comunas ancestrales (propiedad y gobierno comunal) como niveles territoriales de gobierno. En este contexto se especifican los derechos, donde resaltan el de la ciudad, la familia, la participación y las competencias y recursos económicos (bienes, rentas y recursos) del distrito metropolitano como también de sus unidades administrativas menores. Un elemento relevante es el de la planificación, que se articula con la del diseño del presupuesto del Distrito, y es concebida como un sistema que nace desde el barrio y la parroquia para llegar al Concejo del Distrito Metropolitano. Se reseñan adicionalmente las *unidades autónomas de carácter funcional*, como son: la Empresas municipales, la defensoría vecinal, la comisión anticorrupción, el Banco Distrital y la Univerciudad, entre otras¹⁴.

Se trata de un proyecto que busca, por un lado, consagrar el *Derecho A la ciudad*, presente en la Constitución de 2008, para que la ciudadanía disfrute de ella, tenga una gestión democrática, impere la justicia espacial, y el suelo y el ambiente tengan una función social. Y, por otro lado, el del

14 El segundo borrador presentado a la ciudadanía puede consultarse en:

https://quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf

Derecho **DE** la ciudad, con la finalidad de que la capital sea más democrática, tenga más recursos y cuente con más competencias, como también que se vincule armónicamente con la naturaleza.

Conclusiones

El caso de Ecuador es muy particular debido a que tiene un patrón de urbanización bicefálico, constituido por la ciudad de Quito como capital política y la de Guayaquil como capital económica. En esta bicentralidad urbana se evidencian claramente los cambios en la relación Estado y economía. Así, en este último medio siglo, se observan tres momentos históricos explícitos que tienden a fortalecer a una o a otra ciudad, según el énfasis puesto en el Estado o en el mercado. Y las dos tienden a buscar regímenes de autonomías para su ciudad pero de manera diferente: en Quito, dentro del Estado Unitario como descentralización (equilibrio estatal) y, en Guayaquil como descentramiento (privatización), pero bajo la forma de un régimen Federal. Surge entonces otra pregunta más ¿El punto intermedio podría ser el de un Estado autonómico que reconozca esta diversidad, además de la plurinacionalidad?

Sin embargo, tanto la una como la otra no han logrado hasta ahora perfilar una propuesta consensuada. La lógica constitucional del año 2008, anclada en la perspectiva española del Estado Autonómico, da la impresión que podría ser una salida interesante de ser profundizada en la medida en que el propio Estado español reconoce la posibilidad de contar con autonomías asimétricas, lo cual daría lugar a incorporar la diversidad que tiene el país en términos de plurinacionalidad (pueblos y nacionalidades indígenas), de territorios naturales diversos (sierra, amazonía, costa e insular) y, en términos económicos, políticos y sociales (Quito y Guayaquil).

Quito tiene un matiz interesante de resaltarse, por su alternabilidad, que no ha sido ajeno a la norma general de la región que más bien la reafirma, tal como se muestra en su proceso con tres momentos. El primero hasta 2009, en que los distintos gobiernos municipales de la ciudad fueron de oposición a los gobiernos nacionales. El segundo, cuando entre

2009 y 2014 se rompe esta tradición, porque hubo consonancia política entre el municipio y el gobierno nacional. Y el tercero, desde 2014, en que se regresa a la fase anterior de oposición, porque Alianza PAIS pierde estrepitosamente la reelección del alcalde Barrera con 21 puntos de diferencia.

En este lapso Quito ha buscado rediseñar su autonomía mediante su declaratoria de Distrito Metropolitano en 1984, luego con su Ley constitutiva en 1993, y en 2008 cuando la Constitución le abrió un importante sendero al que, hasta ahora, no logra darle forma. El proceso ha sido largo, tedioso y, hasta el presente fallido. Durante las alcaldías de Moncayo y Vallejo el tiempo conspiró contra su concreción; en la de Barrera la ausencia de una visión estratégica autónoma y el diseño del urbanismo de proyectos (Aeropuerto, Metro) lo impidieron; en la de Rodas, la desidia respecto del tema y su concepción metro dependiente; y finalmente, en la de Yunda, la carencia de un proyecto colectivo de ciudad.

El problema que ha existido con las propuestas también tiene que ver con el hecho de haberla dirigido principalmente a una propuesta de carácter jurídico (una Ley), cuando lo que se debió haber generado es un gran acuerdo local, no solo para su aprobación sino también para la transformación de la matriz económica de la ciudad, de tal manera de lograr la ansiada autonomía frente a los vaivenes históricos de la relación entre el Estado y la economía; esto es, de encontrar la adecuada distancia frente al Estado y ante el mercado. Una salida de este tipo solo será posible bajo la forma de un Estado Autonomico, de carácter asimétrico.

Bibliografía

- Aja, E. (2014). *Estado Autonomico y Reforma Federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arditi (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?" *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, núm. 3, setembro-dezembro 2009: 232-246. Brasil: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

- Borja, J. (2003). *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Carrión Mena, F. (2020). “The Global Transurban System: Forms It Takes and New Challenges”. *Metropolis*. Madrid: Ed Common Action Forum.
- Carrión Mena, F., y Cepeda, P. (2020). “Ciudades de plataforma: la Ube-rización”. *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, Bogotá, 80-90.
- Congreso Nacional del Ecuador (1993). *Ley de régimen del Distrito Metro-politano de Quito*. Quito: Registro Oficial.
- Municipio Distrito Metropolitano de Quito (2020). *Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Pírez, Pedro (1998). “Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos”. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 1, números 5 y 6, julio-diciembre 1998, México.
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.

Anexo No. 1: Cuadro Comparativo Proyectos Estatuto de Autonomía de Quito

CUADRO COMPARATIVO PROYECTOS DE ESTATUTO AUTONÓMICO DEL DMQ			
Alcaldía Páez Moncayo y Andrés Vallejo	Alcaldía Augusto Berrum	Alcaldía Mauricio Rodas	Alcaldía Jorge Yunda
Proyecto de Estatuto Autonomo del Distrito Metropolitano de Quito	Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué?	Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito
Mayo, 2009	2009-2014	21 de noviembre de 2017	Julio, 2019
Elaborado por: Cooperación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por JULIO Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrión, Jaime Eraso, Juan Pablo Aguir
CONTENIDOS	CONTENIDOS	CONTENIDOS	CONTENIDOS
Entrega del proyecto al Alcalde del DMQ	Preámbulo	Presentación	Preámbulo
Prólogo			Considerandos
Exposición de motivos			Constitucionales
Considerando			Cotrad
TÍTULO PRIMERO. DEL DMQ	TÍTULO I. ELEMENTOS CONSTITUTIVO	Autonomía política del DMQ	TÍTULO PRIMERO. DEL DMQ
Capítulo Primero. Definición	TÍTULO II. DERECHOS	Condiciones institucionales	Capítulo Primero. Definición, denominación y territorio
Capítulo Segundo. Capitalidad	TÍTULO III. POLÍTICAS ESPECIALES	Condiciones territoriales del DMQ	De la definición del Distrito Metropolitano
Capítulo Tercero. Las vecinas y los vecinos	Capítulo I. Espacio público, vivienda	Modelos de ciudad y nudos críticos	De la denominación
Capítulo Cuarto. Símbolo	Capítulo II. Movilidad	Diseño del sistema de Gobierno Autónomo del DMQ	Del territorio
Capítulo Quinto. Territorio	Capítulo III. Salud	Principios e innovaciones político-institucionales para el Gobierno Autónomo del DMQ	De la ciudad global
Capítulo Sexto. Objetivos	Capítulo IV. Educación	Innovaciones en la gestión política según ámbitos de acción	De la organización territorial
	Capítulo V. Cultura, cultura física y tiempo libre	Igualdad y no discriminación	De la indivisibilidad
	Capítulo VI. Servicios públicos	Servicios básicos	Capítulo Segundo. Régimen de Capitalidad
	Capítulo VII. Ambiente	Territorio	Del Ecuador
	Capítulo VIII. Gestión de riesgos	Economía	De la provincia
	Capítulo IX. Seguridad	Finanzas	Capítulo Tercero. La ciudadanía metropolitana
	Capítulo X. Producción, trabajo y soberanía alimentaria	Movilidad	De la ciudad democrática
	Capítulo XI. Grupos de atención prioritaria	Ambiente	Capítulo Cuarto. Los símbolos
	Capítulo XII. Igualdad entre hombres y mujeres	Cultura	De la Bandera
TÍTULO SEGUNDO. DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES Y DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	TÍTULO IV. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS	Participación	Del Himno
	Capítulo I. Principios generales		Del Escudo
	Capítulo II. De las competencias		De la flor
	Capítulo III. Mecanismos de coordinación		De las fechas cívicas conmemorativas
			TÍTULO SEGUNDO. DE LOS DERECHOS
TÍTULO TERCERO. DEL GOBIERNO METROPOLITANO DE QUITO	TÍTULO V. FORMA DE GOBIERNO, ENTIDADES Y MODELO DE GESTIÓN	Procedimiento legislativo y estructura administrativa para el ejercicio de la autonomía político-administrativa	Capítulo Primero. De la ciudadanía
Capítulo Primero. Definiciones Generales	Capítulo I. El Gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Proceso legislativo del sistema político del MDMQ	Capítulo Segundo. De los derechos
Capítulo Segundo. Concejo Metropolitano	Capítulo II. La Alcaldía Metropolitana	Estructura institucional del Municipio del DMQ	De los derechos de libertad
Sección Primera. Conformación	Capítulo III. Del Concejo Metropolitano	La gestión del territorio en el Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	De los derechos civiles
Sección Segunda. Atribuciones	Capítulo IV. La participación ciudadana en el Distrito	Proceso de formulación política y aprobación constitucional del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	De los derechos de los pueblos originarios y comunidades
Capítulo Tercero. Alcaldía Metropolitana	Sección I. Democracia directa	APÉNDICES	De los derechos políticos
Sección Primera. Conformación	Sección II. Participación en todas las fases de la gestión de lo público	Cuadro de correspondencias entre competencias e instituciones municipales	De los derechos a la ciudad
Sección Segunda. De las atribuciones de la Alcaldesa o Alcalde Metropolitano	Sección III. Transparencia, control social y rendición de cuentas	Institucional	Del derecho a la vivienda
Sección Tercera. Causas para el cese de funciones		Servicios básicos	De los derechos de la naturaleza
Capítulo Cuarto. Gabinete Metropolitano		Territorio	Capítulo Tercero. De los Deberes y Obligaciones
Capítulo Quinto. Procuraduría del Distrito		Movilidad	TÍTULO TERCERO. DE LAS COMPETENCIAS DISTRICTALES
Capítulo Sexto. Administración Pública Metropolitana		Cultura	Capítulo Primero. De las competencias exclusivas
TÍTULO CUARTO. DE LA PARTICIPACIÓN, CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS		Finanzas	De la planificación
Capítulo Primero. Sistema Metropolitano de Gestión Participativa		Ambiente	Del uso de suelo
Sección Primera. Principios		Economía	Capítulo Segundo. De la economía y las infraestructuras
Sección Segunda. Actores		Proceso de reconfiguración organizacional-territorial del DMAQ	De la actividad económica
Sección Tercera. Mecanismos			De la infraestructura pública
Capítulo Segundo. Sistema Metropolitano de Control de la Gestión Pública			De los servicios públicos
Capítulo Tercero. Sistema Metropolitano de Rendición de Cuentas			Capítulo Tercero. De la educación y la cultura
TÍTULO QUINTO. DE LOS SISTEMAS METROPOLITANOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES Y TERRITORIALES			De la educación
TÍTULO SEXTO. DE LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO			

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital

Alcalde Pico Manzano y Andrés Vallejo Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito Mayo, 2009	Alcalde Augusto Barrera Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito 2009-2014	Alcalde Mauricio Reda Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué? 21 de noviembre de 2017	Alcalde Jorge Yunda Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito Julio, 2019
Elaborado por: Corporación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por: Julio Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrón, Jaime Eraso, Juan Pablo Amador
TÍTULO SÉPTIMO. ECONOMÍA DEL DISTRITO	TÍTULO VI. FINANZAS Y BIENES DEL DISTRITO		De la cultura
Capítulo Primero. Principios generales	Capítulo I. Tipos de recursos financieros		Del patrimonio cultural
Capítulo Segundo. Recursos Metropolitanos	Capítulo II. Del presupuesto		Capítulo Cuarto. De la salud y bienestar social
Sección Primera. Recursos económicos	Capítulo III. Bienes		De la salud
Sección Segunda. Bienes Metropolitanos	TÍTULO VII. DE LA REFORMA DEL ESTATUTO		Del bienestar social
Capítulo Tercero. Finanzas metropolitanas			Capítulo Quinto. Del ambiente
Capítulo Cuarto. Sobre los incentivos a la producción			Capítulo Sexto. De la seguridad ciudadana
TÍTULO OCTAVO. DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DISTRITAL			Seguridad ciudadana
Capítulo Primero. Principios			Seguridad ambiental
Capítulo Segundo. Áreas de promoción y grandes proyectos			Control
Capítulo Tercero. Gestión metropolitana			Capítulo Séptimo. De las modalidades de gestión
Capítulo Cuarto. Gestión ambiental			Capítulo Octavo. De la relación con otros niveles de gobierno
Capítulo Quinto. Gestión integral de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito			Relaciones con el Gobierno Nacional
TÍTULO NOVENO. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES			Relaciones con el Gobierno Provincial
Capítulo Primero. Principios			Relaciones interurbanas
Capítulo Segundo. Gobierno Nacional			TÍTULO CUARTO. DE LOS BIENES, RENTAS Y RECURSOS
Capítulo Tercero. Gobiernos Subnacionales			Capítulo Primero. De los bienes distritales
TÍTULO DÉCIMO. DE LA NORMATIVA METROPOLITANA			Capítulo Segundo. De las rentas y los recursos distritales
Capítulo Primero. Principios Generales			Capítulo Tercero. De los tributos municipales
Capítulo Segundo. Jerarquía del Estatuto			Capítulo Cuarto. Del presupuesto y las finanzas
Capítulo Tercero. Iniciativa			Capítulo Quinto. De los incentivos a la producción, consumo y comercialización
Capítulo Cuarto. Procedimiento de expedición, modificación y derogatoria de normas			TÍTULO QUINTO. DE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL
Capítulo Quinto. Procedimiento de Reforma del Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito			Capítulo Primero. De la función social del suelo y del medio ambiente
DISPOSICIONES GENERALES			Sección Primera. El suelo se lo produce socialmente
Primera			Sección Segunda. Declaración de interés colectivo
Segunda			Sección Tercera. Bancos de suelo
Tercera			Capítulo Segundo. Del ordenamiento territorial
DISPOSICIONES TRANSITORIAS			Sección Primera. Producir territorio progresivo y diverso
Primera			Sección Segunda. La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial
Segunda			Sección Tercera. Normas de urbanización
DISPOSICIÓN FINAL			Sección Cuarta. Periodicidad obligatoria
1. Atribuciones de las competencias			Sección Quinta. Participativa
2. Captura de valor			Sección Sexta. Los ámbitos parroquial, zonal, distrital, nacional y global
3. Censo			Sección Séptima. Clasificación por tipos y usos de suelo
4. Planificación Metropolitana			Sección Octava. Censo multifinalitario
INFORME DE DIÁLOGOS PROMOVIDOS POR EL INSTITUTO DE LA CIUDAD CON LA CIUDADANÍA SOBRE EL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO			Capítulo Tercero. Del reconocimiento y gestión de los territorios
I. Antecedentes			Sección Primera. De las comunas
II. Metodología de trabajo			Sección Segunda. De la Producción Social del Hábitat
III. Reuniones realizadas			Sección Tercera. Vivienda de interés social
IV. Participantes			Capítulo Cuarto. De la gestión de suelo
V. Matriz de comentarios y sugerencias			Sección Primera. Cargas y beneficios
Eje económico-desarrollo			Sección Segunda. Instrumentos
Eje territorio-participación			Sección Tercera. Reducción de las desigualdades
Eje político-institucional			Sección Cuarta. Cultura de la planificación
Eje derechos			Sección Quinta. Regulación y control del mercado de suelo y la producción inmobiliaria
			Sección Sexta. Del financiamiento del desarrollo urbano
			TÍTULO SEXTO. DEL GOBIERNO DISTRITAL
			Capítulo Primero. De la democracia directa, participativa y representativa
			Sección Primera. De la democracia directa
			Sección Segunda. De la democracia participativa
			Sección Tercera. De la democracia representativa
			Capítulo Primero. De los niveles de gobierno
			Sección Primera. Del nivel metropolitano
			Sección Segunda. Del nivel zonal
			Sección Tercera. Del nivel parroquial
			Capítulo Tercero. De los órganos de gobierno
			Sección Primera. Del Legislativo

Fernando Carrión Mena

Alcalde Pico Montoya y Andrés Vallejo	Alcalde Augusto Barrera	Alcalde Mauricio Roda	Alcalde Jorge Yunda
Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito	Proyecto borrador del Estatuto del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito	Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito: ¿Por qué y para qué?	Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito
Mayo, 2009	2009-2014	21 de noviembre de 2017	Julio, 2019
Elaborado por: Cooperación Instituto de la Ciudad:		Elaborado por Julio Echeverría y Rafael Romero	Elaborado por: Fernando Carrión, Jaime Eraso, Juan Pablo Aguilar
—	—	—	Del Concejo Municipal Metropolitano
—	—	—	Del Cabildo Zonal
—	—	—	De la Junta Parroquial o Comunal
—	—	—	Sección Segunda. Del Ejecutivo
—	—	—	De la Alcaldía Metropolitana
—	—	—	De la Vicealcaldía Metropolitana
—	—	—	De los Alcaldes Zonales
—	—	—	De los Presidentes Parroquiales
—	—	—	Sección Tercera. Del Judicial
—	—	—	Capítulo Cuarto. De los organismos autónomos
—	—	—	Sección Primera. De la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Metropolitano
—	—	—	Sección Segunda. Del gobierno transparente y abierto
—	—	—	Capítulo Quinto. De los actos normativos
—	—	—	Capítulo Sexto. De la organización administrativa
—	—	—	Capítulo Séptimo. De las empresas públicas distritales
—	—	—	Capítulo Octavo. Del procedimiento administrativo
—	—	—	TÍTULO SÉPTIMO. DEL RÉGIMEN DE MANCOMUNIDAD Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES
—	—	—	TÍTULO OCTAVO. DE LAS REFORMAS AL ESTATUTO
—	—	—	DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Elaboración: equipo consultor Estatuto Autonómico de Quito.