

UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA

SEDE QUITO

UNIDAD DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

Tesis previa a la obtención del título de: MAGISTER EN  
DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE  
PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

TEMA:

“Uso y Ocupación del Suelo en zonas tradicionalmente agrícolas de las parroquias rurales  
del Distrito Metropolitano de Quito. Experiencias y Ejes para una política pública  
Municipal.  
El Caso de la Parroquia de Tumbaco”

AUTOR:

ELSA BEATRIZ VIVANCO COBO

DIRECTOR:

DR. PABLO ORTÍZ-T

Quito, DICIEMBRE 2014

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO  
DEL TRABAJO DE GRADO

Yo Elsa Beatriz Vivanco Cobo autorizo/autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro/amos que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del/los /las autor/es/as.

-----  
Elsa Beatriz Vivanco Cobo

CC. 1803092087

## **DEDICATORIA**

Para ustedes Oscar, Julia y Antonio, los tres amores de mi vida.  
Para mi Madre querida por formar mi voluntad con su ejemplo,  
por su apoyo e impulso en mis emprendimientos;  
a mi gran familia de Ambato, Pa, Susi, Elsi, Ketty y Juancho  
gracias de todo corazón, y a la Pontificia Universidad Salesiana  
por abrir mi mente a nuevas formas de comprender el mundo.

Que Dios les bendiga.

Elsa

## ÍNDICE

SIGLAS .....	6
INDICE DE GRÁFICOS .....	7
ÍNDICE DE TABLAS .....	8
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN .....	12
CAPÍTULO I.....	18
POLÍTICAS PÚBLICAS, DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA....	18
1. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
1.1. De las ideas a la acción pública y de los tecnócratas a la gente.....	19
2. POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO LOCAL .....	20
3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO EN EL ECUADOR .....	21
4. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y DE DESARROLLO DE LOS ESPACIOS RURALES .....	23
5. PARADIGMAS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO .....	26
5.1. Modelo hegemónico del desarrollo y utopías alternativas .....	27
6. CAMBIO EN LA DISPOSICIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA .....	30
7. LAS NUEVAS FORMAS Y FUNCIONES DE LOS ESPACIOS RURALES .....	32
8. IMPACTO DEL FENÓMENO RESIDENCIAL EN LAS ÁREAS RURALES, CASOS DE ESTUDIO ASOCIADOS EN ESPAÑA.....	33
9. DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER Y LA NUEVA RURALIDAD. LAS NUEVAS TENDENCIAS LOCALES SOBRE DESARROLLO / LA PROPUESTA ECUATORIANA.....	34
CAPÍTULO II.....	39
LA PARROQUIA RURAL DE TUMBACO.....	39
1. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE LA ZONA.....	39
1.1. Reseña Histórica.....	39
2. UBICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO .....	41
3. DEMOGRAFÍA .....	43
4. AMBIENTE.....	49
5. DATOS ECONÓMICOS.....	50
5.1. Actividades económicas .....	53
6. USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO .....	54

7. SERVICIOS BÁSICOS, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO .....	55
CAPITULO III .....	59
TUMBACO: PARROQUIA RURAL - DINAMICA URBANA IRREVERSIBLE.....	59
1. INTRODUCCIÓN .....	59
2. PUNTOS DE PARTIDA: TERRITORIO AGRÍCOLA ATRAPADO ENTRE EL CRECIMIENTO URBANO Y LAS POLÍTICAS URBANAS .....	61
2.1. La identidad y la integralidad del desarrollo. ....	62
2.2. La vocación del suelo .....	64
2.3. La articulación entre la planificación y la participación social.....	67
2.4. La participación y los recursos de cada uno de los actores .....	69
2.5. Las políticas públicas vigentes en materia de participación ciudadana en el Ecuador y en Quito. ....	73
3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	79
CAPÍTULO IV .....	83
1. CONCLUSIONES .....	83
BIBLIOGRAFÍA .....	87
ANEXOS.....	90
ANEXO 1 .....	90
CUADRO DE ACTORES SOCIALES .....	90

## SIGLAS

AMZT	Administración Municipal Zona Tumbaco.
CIPE	Center for International Private Enterprise.
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.
COPFP	Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
LEADER	Liaison entre actions de développement rural.
PIB	Producto Interno Bruto.
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial.
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo.
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir.
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No 1: Fotografía de Vista Panorámica del Valle De Tumbaco .....	28
Gráfico No 2: Ubicación de la parroquia de Tumbaco .....	29
Gráfico No 3: Foto satelital, Centro Tumbaco .....	41
Gráfico No 4: Densidad poblacional Quito y Tumbaco .....	42
Gráfico No 5: Pirámide de población DMQ.....	44
Gráfico No 6: Porcentaje de PEA respecto de la PET .....	45
Gráfico No 7: Uso y Ocupación del Suelo.....	52
Gráfico No 8: Abastecimiento de agua Tumbaco.....	54
Gráfico No 9: Mapa parcial de clasificación general del suelo 2008-2011 .....	62
Gráfico No 10: Mapa parcial de clasificación general del suelo 2012.....	63
Gráfico No 11: Mapa de uso y ocupación del suelo 2011.....	64
Gráfico No 12: Flujos – Consejos de Participación .....	65

## ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro No 1: Población y tasas de crecimiento intercensal de 2010-2001-1990 por sexo, según parroquias	40
Cuadro No 2: Población por grupos de edad y sexo .....	43
Cuadro No 3: Porcentaje de PEA respecto de la PET.....	45
Cuadro No 4: Tipo de Suelo.....	46
Cuadro No 5: Asentamientos Humanos .....	49
Cuadro No 6: Uso y ocupación del suelo.....	51
Cuadro No 7: Tenencia de la Vivienda.....	52
Cuadro No 8: Tipo de Vivienda .....	53
Cuadro No 9: Abastecimiento de agua Tumbaco .....	56
Cuadro No 10: Eliminación de excretas.....	55

## RESUMEN

Palabras claves: Desarrollo, Uso y ocupación del Suelo y Participación Ciudadana

A pesar de que el concepto de desarrollo tiene sus raíces en la economía clásica o neo-clásica (Barquero, 1997) y que en su inicio fue razón de las políticas económicas planteadas desde las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, hoy en día después de casi 70 de años de exploraciones científicas, sociológicas y políticas el desarrollo ya no es un tema únicamente económico sino que se ha convertido en el eje transversal de las preocupaciones mundiales sobre el porvenir de los pueblos.

Uno de los componentes matemáticos del desarrollo es el suelo, puesto que de su uso y ocupación se configuran gran parte de los destinos y tendencias de las comunidades que en ellos habitan y que dentro del sistema capitalista actual necesariamente se vinculan con el tema del crecimiento.

Dado que desde 1993 Quito se convirtió en Distrito Metropolitano incorporando a 33 parroquias rurales a su jurisdicción y por lo tanto a sus políticas públicas de desarrollo y de ordenamiento territorial, que por varios años han sido desarrolladas a partir de conceptos urbanos desde la publicación en 1945 del “Plan Jones Odriozola” (FAO, 1998)<sup>1</sup>; se planteó esta investigación con el fin de abordar la problemática de uso y ocupación del suelo rural de la parroquia de Tumbaco frente a estas políticas y al desarrollo.

Se analizaron: (1) Los cambios presentados entre el censo poblacional del 2000 y el censo 2011, publicados por el INEC, a fin de determinar la influencia del crecimiento poblacional de esta parroquia rural en los usos del suelo y su fraccionamiento informal, siendo que presenta uno de los factores de crecimiento poblacional más altos del Distrito; (2) Las políticas públicas existentes sobre uso y ocupación del suelo en el DMQ y (3) La capacidad de participación ciudadana de la parroquia de Tumbaco, considerando todos estos fenómenos como consignatarios de desplazamiento y compresión de la población agrícola en las zonas fértiles que tradicionalmente eran destinadas a la agricultura, para convertirlas en minifundios destinados a la vivienda.

Los acelerados y simultáneos procesos de expansión de la mancha urbana (o creación del tejido urbano), su consolidación y densificación ni siquiera le han permitido al Municipio el seguirles la pista con su escasa capacidad de control o con la planificación, por lo que se anuncia que a mediano plazo las políticas públicas de uso y ocupación del suelo urbanas que se han generado para las parroquias rurales y específicamente para Tumbaco fatídicamente serán concurrentes en poco.

Después de este recorrido corto<sup>2</sup> por las nociones de desarrollo, política pública y participación ciudadana y sobre el suelo rural se ha evidenciado que retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que

---

<sup>1</sup> Es el primer documento formal de planificación de Quito, disponible en [www.fao.org/docrep/w7445s/w7445s07.htm#TopOfPage](http://www.fao.org/docrep/w7445s/w7445s07.htm#TopOfPage), visitado en 15-12-2013.

<sup>2</sup> La palabra “corto” se refiere a que el abanico de desarrollos conceptuales respecto de los temas propuestos no se han agotado en este trabajo, más bien se ha tratado de hacer una revisión más allegada al caso de estudio y a aquellas acepciones que permiten un acertado entendimiento del presente análisis.

se presentan actualmente en la zona de Tumbaco no es suficiente para entender y defender la ruralidad, que las actividades en torno a la tierra si bien en sus inicios fueron las precursoras de los vínculos comunitarios en las zonas consideradas como rurales, los vínculos de pertenencia al lugar y a la tierra apuntalados por el crecimiento población y la herencia ya no mantienen la baja consolidación urbana, la gente (las nuevas generaciones) ha aprendido a vivir urbanamente.

En general se observa que los momentos de participación ciudadana se registran únicamente en convocatorias acometidas desde las autoridades o en reclamos esporádicos que atienden necesidades puntuales de una comunidad, nos queda un camino largo en el que hay que re-aprender a participar.

Las políticas sobre uso y ocupación del suelo de Quito, no han podido detener la expansión de la mancha urbana y tampoco han marcado los usos del suelo, no se ha podido pasar de la teoría a la praxis.

## **ABSTRACT**

Keywords: Development, Land use and occupancy, Citizen Participation

Despite the concept of development came from the Classic and Neo-classic economics. (BARQUERO, 1997), at the beginning it was a rason to establish the economic reforms introduced by the United Nations when the Second World War finished. Nowadays, almost 70 years after the scientific, psychological and political studies of development began, development it is not considered just as an economic issue, otherwise it reflects the global concerns about future of people

One of the math components when we refers to land occupancy is development, because from it use and occupancy forms depend most of the growth tendencies of surrounding communities, and taking into account our current economic model, it clearly links this expansion with Capitalism.

Since 1993, Quito became a Metropolitan District incorporating 33 rural parishes to its jurisdiction and therefore their public policies and land development. Since 1945 and many years afterwards, it was based on the “Jones Odriozola Plan” (FAO, 1998), this research was proposed in order to address the issue of the use and occupancy of rural land in the parish of Tumbaco.

To be analyzed: (1) Changes for the Population census between 2000 and 2011 and published by the “INEC” to determine the influence of population growth regarding land use and their informal divisions, considering Tumbaco, as a rural parish with the highest population growth rate; (2) Current public policies about land use and occupancy (3) Citizen participation in Tumbaco, considering them as a cause for displacement and compression of agricultural population at areas traditionally used only for agriculture purposes that now became into smallholdings for housing.

The concurrent and fast process of expansion of the urban spot (urban fabric), its strengthening and densification had not allowed the municipality the ability to follow this due to their lack of control and planning. It has been announced that in the mid-term, public policies of use and land occupancy at urban areas that have been generated for the rural parishes and specifically for Tumbaco will be simultaneously applied.

Now, after these brief notions about development, public policy, citizen participation and rural land occupancy, taking into account the new conditions of land and change of land use that are currently present in the Tumbaco, shows that traditional agricultural practices are not enough to understand and preserve rural conditions. Activities concerning the land use, in the beginning were the forerunners of community ties in areas considered as rural, the bonds of belonging to a place and shared land by population growth and inheritance, no longer maintain low urban consolidation, and people (the younger generation) have learned to live urbanely.

Usually, the moments of citizen participation are recorded only through calls from the authorities or sporadic complaints that serve specific needs of a community. We have a long road in which we have to re-learn how to participate.

Policies about land use and occupancy in Quito have been unable to stop the expansion of the urban spot and neither the land use, it has been impossible to go from theory to practice.

## INTRODUCCIÓN

El uso y ocupación del suelo de las zonas rurales en Ecuador y en América Latina es hoy en día una de las principales preocupaciones y a la vez un elemento alrededor del cual giran algunas de las propuestas de desarrollo sostenible y sustentable. En este contexto y el caso del Ecuador, actualmente algunos analistas locales discuten la necesidad de impulsar una nueva reforma agraria y en segundo lugar la Constitución del 2008 en nuestro país se habla ya de soberanía alimentaria.

Ambas son políticas que tienen incidencia directa con las tierras rurales y el uso y ocupación del suelo que les vienen dando los campesinos y los grandes latifundistas en el Ecuador. Desde esta óptica, hay que resaltar la herencia de las dos reformas agrarias que se dieron en el país y que en la sierra más específicamente, se encargaron de los primeros fraccionamientos de estas tierras rurales, medidas de reparto que se tomaron sin acompañamiento de continuados apoyos complementarios que permitieran reorganizar y fortalecer a los pequeños productores, de lo que resultó un retaceo irracional del suelo menos fértil, que hizo que éste a lo largo del tiempo se convirtiera para el campesinado en lugar únicamente de vivienda, con el abandono progresivo de las prácticas agrarias tradicionales, el incremento del minifundio y la privatización de los espacios comunales.

Un factor adicional a lo enunciado para la ciudad de Quito, es la conformación del Distrito Metropolitano en 1993<sup>3</sup>, que incorpora a 33 parroquias rurales, a las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial de una ciudad “urbana” y que sumado a los últimos 30 años de iniciado un proceso acelerado de urbanización en estas parroquias por parte del sector inmobiliario ha generado una elevada tasa de crecimiento poblacional y un cambio radical de uso y ocupación del suelo en las zonas rurales.

El presente trabajo es un esfuerzo por abordar la problemática de uso y ocupación del suelo rural de la parroquia de Tumbaco que conforme a los cambios presentados entre los censos 2000 y 2011, publicados por el INEC, se desprende que esta parroquia presenta uno de los factores de crecimiento poblacional más altos del Distrito. Todos estos fenómenos contribuyen al desplazamiento de la población agrícola y agudizan el problema de tenencia de la tierra (derechos y acciones).

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito, 1993.

La parroquia rural de Tumbaco se encuentra intensamente atrapada por el sector inmobiliario del hiper-centro de la ciudad de Quito, en las reuniones de diagnóstico territorial efectuadas con los barrios asociados a la Municipalidad para la generación de los últimos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial establecidos por el COOTAD, poco se pudo hablar de la conservación del ecosistema, de desarrollo o de uso y ocupación del suelo, cuando las necesidades urbanas han destruido los regímenes y las relaciones sociales rurales. La propuesta de ordenamiento del territorio, en uno de sus ejes persigue un componente fuerte sobre uso y ocupación del suelo para la conservación de las áreas rurales del Distrito Metropolitano que en el caso de esta parroquia representa el 1.69% de la superficie rural total del DMQ (3.845,56Km<sup>2</sup>)<sup>4</sup>.

Por consiguiente, cualquier propuesta para el desarrollo debe prever políticas públicas con medidas económicas sostenibles para las comunidades que viven dentro o en la periferia de sus fronteras y que incorporen elementos de participación social como una metodología constante que permita la recuperación del interés y organización social de los barrios, puesto que la dinámica productiva de los territorios rurales, y en particular, la sustentabilidad del sistema de vida se articula en torno de la gestión del suelo y del agua.

La conversión del suelo rural en urbano y la degradación ambiental que esto genera, se conjugan en un factor que influye negativamente en las condiciones de vida de la población rural, rururbana y urbana del Distrito Metropolitano.

Desde el año 1993 este territorio rural ha sido objeto de la implementación de políticas urbanas e inversiones inmobiliarias, convirtiéndose en un territorio en el que por su acelerado proceso de urbanización, se evidencia drásticamente el conflicto dicotómico de lo rural y lo urbano, en donde la abrupta transformación física supera la capacidad de adaptación de los imaginarios sociales.

Otro factor determinante son las condiciones actuales de tenencia de la tierra y los índices de fraccionamiento ilegal de la misma que se pregona nacieron íntimamente ligados a los procesos de Reforma Agraria acontecidos en el Ecuador y por lo tanto en esta parroquia, y cómo este proceso dejó aspectos positivos y negativos que pudieron ser el punto de partida para las nuevas dinámicas de uso y ocupación del suelo.

---

<sup>4</sup> Censo INEC-ECUADOR 2010.

Desde mi experiencia en la gestión urbana de la zona durante 6 años, la minifundización de la tierra parece un patrón irreversible y que amenaza con debilitar las prácticas agrícolas tradicionales que todavía se sostienen en muchos de los barrios rurales conformados por migrantes de otras provincias o por los mismos moradores “voluntariamente desplazados”.

Además hay que reconocer que las políticas del Municipio de Quito desde el Plan Quito - Esquema Director 1980 (1981), han estado ausentes en las áreas rurales, y no han sido desarrolladas tomando en cuenta las características propias de estos sectores, no obstante la publicación de varios planes parciales para las parroquias rurales del Distrito, y en el presente caso la emisión del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para Tumbaco y Cumbayá<sup>5</sup> en el 2008, la concepción y la planificación de la zona ha sido con las mismas políticas de los sectores urbanos del Distrito.

No es posible tratar al uso agrícola con las características espaciales de grandes extensiones de tierra, porque las características sociales y de tenencia de la tierra ya no son las mismas. En la práctica las ejecutoras de las políticas de uso y ocupación de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito son las Administraciones Zonales, y para el presente caso es la Administración Municipal Zona Tumbaco, desde donde se vislumbra a diario la profunda contradicción que existe entre lo planificación de uso del suelo y la realidad. Es necesario re-pensar lo que significa un área agrícola residencial y lo que esto puede significar en este nuevo contexto de minifundización de la tierra.

Frente a lo expuesto en los párrafos anteriores, el presente texto está dirigido a comprender si *¿es necesario plantear políticas de uso de suelo alternativas que permitan retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que se presentan actualmente?*; hay que resaltar que las características propias de la tierra en este valle son consideradas como una de los grandes potencialidades que presenta y una de las ventajas comparativas más importantes en materia de cultivo de alimentos.

Ante el proceso masivo y acelerado de urbanización de la zona, el desplazamiento de la población que esto produce y la especulación del suelo que imposibilita la obtención de suficiente extensión para estos fines, el fraccionamiento excesivo e indiscriminado del

---

<sup>5</sup> Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Tumbaco - Cumbayá, 2008.

territorio, la migración de la población joven rural en busca del sub – empleo en el hipercentro de Quito y el abandono progresivo de las dinámicas sociales en el barrio, me atrevo a pensar nuevamente que si es necesario plantear nuevas alternativas de uso y ocupación del suelo rural.

*¿Las actividades en torno a la tierra han sido los verdaderos precursores de los vínculos comunitarios en las zonas consideradas como rurales?*, hay que valorar si estos vínculos, si es que existen, permiten la conservación de los ecosistemas, el uso sustentable de los recursos y mantienen la baja consolidación urbana. No parece lógico además que tierras ricas para el cultivo se desperdicien y se tuguicen para convertirse en zonas dormitorio.

Desde esta perspectiva *¿qué significó y que significa para las comunidades rurales la tierra?* y *¿Cuáles son los paradigmas de desarrollo rural en el Ecuador y en América Latina?* La economía y la sociedad campesina todavía cumplen una función vital en el proceso de desarrollo y en el bienestar de la población total, sin embargo las políticas neoliberales de la últimas décadas parecen haber fracasado en su intento por resolver los problemas del desarrollo rural, e incluso los han agudizado en ciertas circunstancias, por lo que es necesario mirar atrás y volver a discutir y debatir con base en el pasado, las políticas rurales que han sido reprimidas por la hegemonía neoliberal imperante en el mundo más de tres décadas.

En el caso del Quito, es menester empezar por comprender la crisis social rural y sus repercusiones principales respecto del uso de la tierra en un modelo de planificación que durante los últimos años ha sido preponderantemente urbano. *¿Qué plantea la constitución del 2008 y el Plan Nacional del buen vivir?*, se los podrá tomar como punto de partida para una nueva política de las zonas rurales del Distrito y convertirlos en el primer soporte y como elementos constitutivos para la construcción de la soberanía alimentaria y la construcción de una *“agricultura para el desarrollo”*, es necesario poner sobre la mesa de discusión la actual importancia de la problemática agraria y rural.

En este contexto y para la comprensión de los factores descritos, la investigación que sigue está estructurada en cuatro capítulos, en el primero afrontaremos explicaciones conceptuales en términos de política pública, desarrollo, desarrollo rural en el Ecuador y en América Latina y su co-relación con la insurgente participación ciudadana. Siendo que la

pobreza conserva aún un rostro rural y que los campesinos cumplen todavía un rol indispensable en los procesos de desarrollo, del análisis del pasado y los procesos que se han llevado a cabo en las zonas rurales con vocación agrícola se podrá evidenciar su equivalencia con el desarrollo, para lo cual nos encontraremos también con el famoso “*desarrollo endógeno*”. Se analizaron también las políticas existentes en esta materia que han procurado guiar el crecimiento ordenando del territorio.

En el segundo capítulo se presentan datos referidos al contexto del caso de estudio, se han recogido datos demográficos, ambientales, económicos, de uso y ocupación del suelo, de servicios, de infraestructura y de equipamiento, estos referidos a los censos realizados por el INEC 2001 y 2010.

En el tercer capítulo se evidencian las prácticas y formas de ocupación del suelo que se están dando al margen de las políticas Municipales vigentes, desde mi propia experiencia el tema de reparto y uso de la tierra tiene que ver con la herencia cultural, el nivel socio – económico, las formas organizativas y las nuevas formas de vida que son resultado de la creciente globalización mundial y local y que responden a manejos económicos.

No se descartan las políticas públicas existentes sobre uso y ocupación del suelo en la zona, por el contrario las evidencias estadísticas y las fuentes secundarias que apoyan la argumentación ponen de manifiesto las contradicciones entre la teoría y la práctica y muestra la compatibilidad del uso actual de los suelos agrícolas, las condiciones de espacio, las formas de vida propias de la gente y las políticas locales cada vez más cercanas al contexto urbano.

Es menester viabilizar alternativas para el uso y ocupación del suelo que incluyan las dinámicas de convivencia y la densidad poblacional actuales de esta parroquia rural para que la política aplicada y las posibles ambigüedades que surgen por la necesidad de expansión urbana no urbanicen el pensamiento. En este sentido se apuesta por el concepto de desarrollo endógeno en razón de una potenciación de las características propias de un núcleo para integrar esas fortalezas a las políticas del estado.

Finalmente en el cuarto capítulo se presentan consideraciones que apuntan a concluir que no obstante las nuevas y viejas políticas públicas existentes en temas de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, su aplicación en los últimos 10 años y su repercusión en el uso y

ocupación de suelo en zonas agrícolas afectadas por la minifundización y la urbanización excesiva en zonas rurales se han generado procesos irreversibles de fraccionamiento acelerado e informal de las tierras de la parroquia de Tumbaco, su incidencia en los cambios de uso y ocupación del suelo espontáneos, frente al abandono de las prácticas tradicionales y su repercusión en la forma de vida y de relaciones comunitarias, a escala barrial e inter-barrial, han impregnado en la dinámica social una manera de vivir y de actuar urbana que en poco transformará las contradicciones en coherencias normativas y no nos quedará más que cambiar la tierra por el cemento y el buen vivir por el crecimiento económico.

## **CAPÍTULO I**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### **1. POLÍTICAS PÚBLICAS**

La primera relación que esbozamos respecto del concepto de política es inherente al poder en general, de ahí que Eugenio Lahera considera que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas para manejar los asuntos públicos y que son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Categóricamente, son una cuestión de poder y de astucia, y se considera al aspecto político como el origen, objetivo, justificación o explicación pública de las políticas públicas (Lahera, 2004).

Así mismo, según el mismo autor, una política pública de calidad, debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Las características de una política pública de excelencia son: 1)Fundamentación amplia y no sólo específica; 2)Estimación de costos y de alternativas de financiamiento; 3)Factores para una evaluación de costo-beneficio social; 4)Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas; 5)Consistencia interna y agregada; 6)De apoyos y críticas probables; 7)Oportunidad pública; 8)Lugar en la secuencia de medidas pertinentes; 9)Claridad en los objetivos; 10)Funcionalidad de los instrumentos; y 11)Indicadores (CIPE, 1996, citado en Lahera, 2004).

Desde otro punto de vista las políticas públicas son un tipo de simplificación de los problemas y preocupaciones de una comunidad, característica de la que deriva su carácter operacional.

Lahera, distingue en su trabajo cuatro etapas en las políticas públicas, el origen, el diseño, la gestión y la evaluación, las cuales no pueden darse necesariamente en forma consecutiva. Para la aceptación de una política pública se requiere un escenario en el que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Un requisito del desarrollo de una política pública depende de que los procesos políticos y

sociales articulen sus propósitos y resuelvan conflictos. “La política es "la esfera de la decisión social", particularmente en democracia” (Lahera, 2004: 15).

Por otra parte Kelly considera que las políticas públicas comprenden la vasta gama de decisiones, programas, proyectos y demás actividades del Estado en todos los niveles de gobierno. El supuesto básico del enfoque es que el Estado existe para satisfacer los intereses de la colectividad, sin embargo este enfoque se detiene en preguntas como ¿Cuáles son los intereses de la colectividad? ¿Quién decide? y he allí un campo que nos condiciona a considerar el contexto, la escena y la participación.

La escuela institucionalista enfatiza la importancia del diseño de las instituciones para el logar de los objetivos colectivos. Según esta escuela, la manera de estructurar las reglas de juego influye de forma determinante en el comportamiento de las personas y los grupos, es decir genera resultados específicos. También influyen las tradiciones y la cultura, por lo que el diseño institucional tiene que adaptarse a las condiciones particulares de cada lugar (Kelly, 2003).

### **1.1. De las ideas a la acción pública y de los tecnócratas a la gente.**

“Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente” (Lahera, 2004: 13).

La agenda pública se constituye en un juego de poder que implícitamente o no construye y ordena valores unos sobre otros, donde también confluyen particularidades públicas y privadas en un estado de democracia.

Sin embargo la discusión social, según este mismo autor, es desigual en términos de las desigualdades de la población y su acceso a la educación, el internet y/o la representatividad de los medios de comunicación. Algunos sectores sociales están sub-representados, mientras otros tienen una capacidad excesiva de representación de sus propios intereses. “La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogenia” (Lahera, 2004: 14).

Respecto de la participación explica, que es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan pueden hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionado y otro; es también un modo de expresar lo social, de expresar presencia de los diferentes grupos sociales, de sus demandas específicas, de su visión del mundo. Es una manera en que la sociedad se reconoce a sí misma. Sin embargo esta se puede convertir en una avenida de doble tránsito al desbordar las demandas o al abrir la posibilidad de manipulación de los representantes. Es vital el control social por un lado y la cercanía entre demandantes y demandados por otro, puesto que la representación local del gobierno otorga transparencia y mayor responsabilidad de la población en la esfera política.

En cuanto a la complejidad de los temas a discutirse estos en sí mismos generan un límite natural por el tiempo que se requeriría en discutirlos, por lo que esto depende de la capacidad creciente de los actores sociales de entender y opinar sobre temas complejos. Otro factor para que la participación pueda alcanzar mayores niveles de intensidad, es la calidad y cantidad de información clara que se pueda difundir al respecto.

La participación y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. Este autor hace un análisis más cercado a las políticas y la democracia, y plantea una discusión entre dos actores de la elaboración de las políticas públicas. “Los ciudadanos y los tecnócratas” (Lahera, 2004).

## **2. POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO LOCAL**

La política económica es una herramienta que los Gobiernos utilizan para corregir distintos problemas y desequilibrios de carácter económico, con el fin de alcanzar ciertos objetivos socio-económicos previamente establecidos.

Es el conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos. El objetivo principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico de un país (Cucurella, s/n).

En el marco de una economía social de Mercado, los objetivos de la política económica se desarrollan para encontrar un balance óptimo entre los principios de libertad

y justicia social, con medidas que apuntan a mantener la economía de mercado, libre de sus propias deformaciones, poniéndolas al servicio de la sociedad (Resico, Marcelo F, s/r)

Para Marcelo, por tanto, los objetivos de la política económica, que se constituyen en las condiciones para que exista una economía de buen desempeño se pueden enumerar de la siguiente forma: crecimiento, justicia social, estabilidad del nivel de precios, empleo, equilibrio externo y protección de recursos.

A nivel macro estos deben ser los objetivos nacionales pero además es necesario analizar también la política regional que puede tener múltiples objetivos, que convergen en dos: (1) eficiencia —maximizar el crecimiento de la economía nacional (implica una asignación óptima de recursos a lo largo del tiempo) y (2) equidad —reducir las disparidades interregionales de renta, bienestar y crecimiento. En otras palabras es importante el papel que juegan los territorios y su relación con los objetivos nacionales.

En palabras de Vásquez Barquero:

Se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (Vásquez, Barquero, 1988, citado en CEPAL, 2000: 6).

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO EN EL ECUADOR**

Las doce constituciones del siglo XIX en el Ecuador han respondido a un sistema oligárquico, en el que se privilegió la riqueza como fundamento para el poder político y en el que se exigieron cualidades económicas para ser ciudadano. La defensa de la propiedad privada se destacó como eje de las preocupaciones de todas estas constituciones.

La vocación por vincular la reforma constitucional a una reforma económico-social, ha marcado los ciclos políticos del siglo XIX que se comprenden por tanto en el contexto del régimen oligárquico-terrateniente, con progresos constitucionales lentos, hasta terminar

con la Constitución de 1906 (liderada por Eloy Alfaro), todos ligados intensamente a la tenencia de la tierra.

El primer síntoma de reacción del siglo XX fue la Revolución Juliana de 1925, bajo su influjo fue expedida la Constitución de 1929, la 1ra en introducir tres nuevas reformas: el reconocimiento de los derechos y garantía laborales, el reconocimiento de nuevos económicos al Estado y la responsabilidad social de la propiedad, **y el principio de la reforma agraria.**

La Constitución de 1945 inaugura el constitucionalismo social en el país, pero es en la década de los 70 que el desarrollismo significó la ejecución de la reforma agraria, la ampliación de la conducción del Estado en la economía, la introducción de la planificación desde el Estado y el impulso a cierta industrialización.

Cuando se retornó al régimen civil, se introdujeron nuevamente los temas relacionados con los intereses privados, provocando un retroceso del estatismo del período militar desarrollista. Es así que la Constitución de 1967 conservó los avances en derechos individuales sociales y económicos de las constituciones anteriores, sin embargo además de reconocer la reforma agraria, le introdujo el concepto de responsabilidad estatal con indemnizaciones frente a los particulares afectados, lo que derivó durante la década de los 70 hacia políticas que empezaron a marcarse con el sello neoliberalista.

En esta misma línea se proclama la Constitución de 1998, propuesta que fue hegemonizada por los intereses y conceptos de la élites del poder, por lo que esta constitución no dejó puertas abiertas para el ingreso de los principios sociales o reformistas en la parte del sistema económico. A pesar de ser un modelo de Estado garantista, no se contaba con los mecanismos y procedimientos adecuados para su ejercicio y observancia y la planificación del desarrollo económico y social se convirtió en un aspecto técnico de las políticas públicas, perdiendo su rol e importancia anterior.

Con estos antecedentes desde el año 2006, se ubica en la actualidad un nuevo ciclo en el proceso político del Ecuador con la propuesta de la Nueva Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente. Se recupera el sentido y la trayectoria del proceso inaugurado hace 80 años por la Constitución Juliana de 1929 en el sentido de; afirmar los derechos

laborales y sociales, fijar el papel económico del Estado; y **promover la responsabilidad social de la propiedad privada.**

En el inicio del siglo XXI, la discusión sobre el tema de la tenencia de tierra vuelve a ser parte de las preocupaciones políticas en Ecuador y en los países de América Latina. Luego de un alborotado período de posguerra, determinado por los procesos insurgentes nacionalistas y revolucionarios, seguidos por la institucionalización de medidas de reforma agraria en las décadas del sesenta y setenta (Paz y Miño, J. y Pazmiño, D., 2008).

#### **4. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y DE DESARROLLO DE LOS ESPACIOS RURALES**

Farrington y Lomax, reivindican al desarrollo rural con un papel significativo y creciente, para mejorar la situación de poco crecimiento y de mucha desigualdad a nivel regional. Aunque la mayoría de la población total y de la población pobre en América Latina y el Caribe se encuentra en centros urbanos, en términos relativos la pobreza sigue siendo un fenómeno rural en la región. Más de la mitad de los hogares rurales viven en condiciones de pobreza y un tercio se encuentra en situación de pobreza extrema. Pese a que las ciudades han absorbido una parte significativa de la pobreza rural, en las zonas rurales viven 80 millones de personas en condiciones de pobreza, o aproximadamente el 65% de la población rural (Farrington, John, James Lomax, 2001, citado en Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez y Rafael Echeverría, 2003).

El enfoque de desarrollo territorial rural incluido en este trabajo comprende un proceso de entendimiento de la transformación productiva, institucional y social en los territorios rurales, donde se articulan sus economías a usos de suelo residenciales a mercados urbanos dinámicos y, por otro, se analiza la posibilidad de establecer la proporción de actoría interna y externa al territorio, para entender la necesidad o no de oportunidades de participación de la población en el proceso.

Según Llambi, respecto del de los programas para el desarrollo rural implementados en varios países Europeos, programas denominados LEADER (1990) (Relaciones entre

actividades de desarrollo rural)<sup>6</sup> para su ejecución las ideas referidas al desarrollo rural identificaban estos espacios como básicamente agrarios, cargados de fuertes inercias, cuya superación sólo era posible mediante la intervención exterior, por lo tanto el objetivo de estas intervenciones públicas no es tanto el de regular el dinamismo económico y sus efectos espaciales, sino incentivar ese dinamismo, buscando una mejora en el nivel de la vida de la población rural. Sin embargo su orientación al tema turístico y agroalimentario ha constituido únicamente parches que mantienen viva a la comunidad en sistema institucionalizado. Más allá de las intervenciones efectuadas por los programas LEADER, se arbitró un nuevo reglamento de desarrollo rural en el que se prioriza la diversificación de actividades y la protección del medio ambiente (Llambi, 2003, citado en Pérez Correa, Edelmira María Adelaida, Farah Q, 2004).

Román Rodríguez González<sup>7</sup> señala que el enfoque territorial se está utilizando con buenos resultados en los territorios rurales de desarrollo la Unión Europea, así como incipientemente en varios países de América Latina y el Caribe en donde se han promovido, entre otros mecanismos, consejos regionales de desarrollo rural con dicho enfoque (Rodríguez, 2003, citado en Pérez Correa, Edelmira, María Adelaida, Farah Q, 2004).

Las experiencias europeas muestran que las prácticas aisladas no generan resultados plausibles a niveles regionales y de desarrollo a nivel de país por lo que es necesario articular dichos programas en un marco de desarrollo regional.

Desde un tratamiento conceptual, el enfoque territorial del desarrollo rural tiene como punto de partida los principales elementos teóricos y metodológicos que sustentan el análisis tradicional del desarrollo económico regional (e.g. Ciencia Regional, Economía Urbana, Geografía Económica, Economía Agrícola). Además, es complementado con desarrollos recientes en el ámbito de la Economía Ambiental/ Economía Ecológica, así como de la Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica, una disciplina que ha emergido con fuerza durante la última década, rescatando un elemento tradicionalmente

---

<sup>6</sup> En francés, «Liaison entre actions de développement rural».

<sup>7</sup> Profesor de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Santiago de Compostela (España).

olvidado en la teoría económica, como es el territorio (LEADER, 2001, citado en Arellano Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson, Chamorro Troncoso, 2007).

Es en este espacio en que se encuentran aquellas acciones de desarrollo rural que operan en el ámbito local, de abajo hacia arriba, y siguiendo la línea del desarrollo endógeno según el Instituto de Investigaciones Gino Germani- UBA/CONICET, este debe ser entendido como la potenciación de las capacidades internas de una región o comunidad local; de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, para que sea sustentable y sostenible en el tiempo. Bajo esta perspectiva el aspecto económico es importante, pero no lo es más que el desarrollo integral del colectivo y del individuo: en el ámbito moral, cultural, social, político, y tecnológico. Esto permite convertir los recursos naturales en productos que se puedan consumir, distribuir y exportar al mundo entero.

En este punto es necesario poner sobre la mesa de discusión del concepto básico de suelo urbano y suelo rural, que según se establece en el Régimen del Suelo vigente para el Distrito Metropolitano de Quito es:

- a) Suelo urbano y de expansión urbana, es aquel que cuenta o tiene programadas vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PMOT u otros instrumentos de planificación.
- b) Suelo rural, es aquel que por su condición natural o ambiental; su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; o, su interés paisajístico, histórico-cultural, u otro especial, no puede ser incorporado en la categoría anterior (Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito: Derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 3746,0031 y 255, 2011: 5).

Las nuevas tendencias de desarrollo endógeno, ponen al Estado en un papel sumamente importante, componente que hasta ahora sigue siendo relegado y manipulado por el mercado capitalista mundial.

Las políticas sobre uso de suelo ya no podrán ser las mismas, estamos actualmente frente a un proceso en el que la tierra se ha sustituido por el territorio lo que ha privilegiado el abordaje de la cuestión agraria.

## 5. PARADIGMAS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

Klaus Deininger<sup>8</sup> y Manuel Rojas<sup>9</sup> señalan que los acontecimientos en los países llamados “*desarrollados*”, que en ese entonces se denominaban así bajo el paradigma estructuralista de desarrollo rural aplicado durante las reformas, se inscribe en el modelo conceptual de Cristóbal Kay como estructuralismo, modelo que argumenta una división de los países centrales y países de la periferia, los unos como polos industriales y los segundos como proveedores de materia prima.

El fracaso de este argumento radicó en que estaba basado en una apuesta general al proceso de industrialización como desarrollo que a largo plazo provocó que los precios de las materias primas se deterioraron frente a los de las manufacturas que crecieron, por lo que fue necesario orientar la política al desarrollo “*hacia adentro*” para lo cual se proponía un mayor papel del gobierno que interviniera activamente en las regulaciones de economía y mercado (Deininger, Klaus y Manuel Rojas, 2003, citado en Pérez Correa, Edelmira María Adelaida, Farah Q, 2004).

Este “desarrollismo”<sup>10</sup> es el que se inscribe en la mayoría de políticas de América Latina desde el fin de la II Guerra Mundial hasta comienzos de los años setenta, el estado como agente crucial en el cambio económico, social y político. De aquí nacen reformas importantes como *la reforma agraria*, basadas en una crítica al sistema de producción de las zonas rurales a través de los latifundios y la concentración de la tierra productiva en pocas manos, siendo los países de Latinoamérica los que tienen una de las estructuras agrarias con mayores desigualdades del mundo.

Cristóbal Kay considera que los latifundistas tenían la tierra por poder y prestigio social fruto de la herencia colonialista, y que los minifundistas no tenían recursos para

---

<sup>8</sup> Exponente del Banco Mundial, Washington, ponencia sobre Nueva Ruralidad y el Tema de las Tierras.

<sup>9</sup> Exponente de la pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, ponencia sobre Nueva Ruralidad y el Tema de las Tierras.

<sup>10</sup> Cristóbal Kay en su texto “Paradigmas del desarrollo rural en América Latina” determina las características de los cinco paradigmas del desarrollo rural. Un sin número de evaluaciones realizadas a partir de las experiencias latinoamericanas, reconocen que las reformas han contribuido a la paz social, a la reducción y/o a la eliminación de las relaciones feudales en las zonas rurales, a una mayor atención a las tierras ocupadas por comunidades indígenas, al respeto de la dignidad del hombre y de la mujer campesinos, y a la participación política y gremial del campesinado. No obstante cada proceso mantiene sus particularidades y no ha tenido los mismos impactos

aumentar la producción, manteniendo de esta manera una débil vinculación con el mercado, este era el cuello de botella desde el punto de vista de los estructuralistas, el sistema de tenencia de la tierra era ineficiente e injusto, y fue uno de los motivos preponderantes que impulsó el apareamiento de las reformas agrarias.

El mismo autor en su revisión del pensamiento sobre desarrollo rural a lo largo de las últimas cinco décadas, identifica cuatro paradigmas o temas. Una fuente excelente para revisar la evolución del pensamiento en la economía del desarrollo indistintamente de temas y paradigmas dominantes en el pensamiento sobre desarrollo rural. La noción de paradigma implícita en el documento es similar a la de Khun (1970), esto es dominantes sobre desarrollo rural, como: (a) economía dual - modernización (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta); (b) incremento en el rendimiento de pequeños productores (desde mediados de los años sesenta hasta el presente); (c) enfoques de proceso - participación y empoderamiento (desde principios de los ochentas); y (d) enfoque sostenible de los medios de vida (mediados de los ochentas) (Kay, s/r, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Universidad de Lleida, 2000)

Emilio Uzcátegui (2005) señala que en estos últimos 50 años lo más llamativo ha sido la agudización del minifundio, dando lugar a una reducción en el tamaño promedio de los predios, de 1,7 a 1,5 a 1,4 has. y la fragmentación especialmente notable en las unidades de menos de una hectárea, las cuales han aumentado dramáticamente (Uzcátegui, 2005, citado en Arellano Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson, Chamorro Troncoso, 2007:24).

A este proceso de reforma, nos referiremos en primera instancia para dar inicio al planteamiento que nos convoca respecto del uso y ocupación del suelo en zonas agrícolas en el Ecuador, siendo que esta significó la redistribución de tierras, para lograr el desarrollo económico, político y social en el sistema de la vida rural, y que a lo largo de la historia conllevó a transformaciones fundamentales en la estructura de poder de la sociedad.

### **5.1. Modelo hegemónico del desarrollo y utopías alternativas**

El concepto de desarrollo atañe múltiples dimensiones, desde el significado austero de la palabra definido por el diccionario de la real Academia de la Lengua, como *la acción y efecto de desarrollar y desarrollarse*, y por desarrollar se *entiende el aumentar y mejorar algo o alguien*, hasta las propuestas que surgieron de procesos políticos y económicos a

partir de la posguerra donde inicialmente el concepto de desarrollo fue asociado al crecimiento económico (Lastra, s/r)

Desde el punto de vista de las ciencias sociales el concepto de desarrollo se ha empleado para representar un incremento sostenible de las capacidades productivas, el aumento y mejora de la distribución de la riqueza, la atención de las necesidades básicas de la población y la ampliación de las opciones y capacidades de las personas para el desenvolvimiento de su vida.

De ahí, que el concepto ha ido desarrollándose en razón de los retos económicos, sociales y políticos locales y del mundo pero para el presente análisis caminaremos sobre la base de que el desarrollo ante todo se trata de un fenómeno social.

Para el economista Celso Furtado (1970) la idea de desarrollo posee tres dimensiones: (1) Incremento de la eficacia del sistema social de producción (2) Satisfacción de las necesidades elementales de la población (3) Consecución de objetivos a los que aspiran grupos dominantes de una sociedad y que compiten en la utilización de recursos escasos (Furtado, 1970, citado en Lastra, s/r).

El concepto de nación desarrollada estaba atada como ya señalamos al tema de la pobreza y por lo tanto los lineamientos de pobreza se fijaban tradicionalmente en base a elementos cuantitativos ligados al desarrollo económico, donde la “línea internacional de la pobreza” era calculada en base el poder adquisitivo, cantidad que refleja el promedio mínimo necesario para sobrevivir en los países más pobres.

En los 80 se abre una nueva dimensión cualitativa de desarrollo a la que hace referencia Sen, el que también se conoció como enfoque de las capacidades, el autor traslada a un papel secundario la capacidad de compra de determinada cantidad de bienes o acceso a ciertos servicios considerados como básicos y pone de manifiesto la calidad de la educación, el nivel de desarrollo intelectual del individuo y postula la necesidad de fomentar la capacidad crítica y reflexiva que permita la participación activa en las decisiones de estado que afecten su calidad de vida y expectativas de desarrollo.

Dentro de esta óptica la pobreza se valora más allá de los aspectos materiales y las necesidades básicas inmediatas, y se postula la necesidad de generar una conciencia

individual que desemboque en participación y desarrollo de habilidades individuales y colectivas, lo cual necesariamente se verá reflejado en un incremento de la productividad individual, familiar y de la sociedad en su conjunto; y propone la generación de condiciones mínimas para el desarrollo de los individuos como son: educación de calidad, una nutrición infantil, acceso universal a la salud de calidad, etc.

Para Sen, el Bienestar Humano consiste en desarrollar las capacidades de las personas, entonces, es posible hablar de desarrollo cuando, las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando estas son capaces de comprar más bienes o servicios. Su enfoque acerca de la pobreza incorpora una dimensión que los métodos y definiciones tradicionales no consideran. Desde este nuevo enfoque ya no se define la pobreza del SER por la cantidad de dinero que se posee a nivel individual o familiar, si no se centra la atención en el potencial productivo, las posibilidades y los derechos básicos para poder desarrollarse.

Además establece que las cuestiones de género son parte integral de los procesos de desarrollo. Habla de la acumulación de “Capital Humano” y en la expansión de la “Capacidad Humana”. El primer concepto señala a los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. Ambas perspectivas están relacionadas porque se ocupan del papel de los seres humanos y en particular de las habilidades efectivas que éstos logran y adquieren (Sen, s/r).

Sen plantea elementos para el desarrollo que dan cuenta de la inoperancia del esquema actual: 1) Indiferencia hacia la distribución. 2) Desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad. 3) Adaptación y condicionamiento mental: El modelo neoliberal no tienen vocación propia por lo tanto es influenciado por otros condicionamientos (Sen, 2000).

En general esta autora concibe el desarrollo como proceso de expansión de las “Libertades y capacidades” de las personas, su posibilidad de tomar las riendas de su destino en función de aquello que más valoran y de transformar todas las estructuras de la sociedad para generar nuevas modalidades congruentes con esto y finalmente enfatiza la

necesidad de ejercer una participación que permita democratizar la búsqueda de alternativas equitativas de desarrollo (Sen, 2000).

## **6. CAMBIO EN LA DISPOSICIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA**

En las décadas de los sesenta y setenta en el Ecuador, menos de un cuarto de la tierra de cultivo se pudo redistribuir por efectos de la reforma agraria y solo cerca de un diez por ciento de familias campesinas se beneficiaron (Dorner, 1992). Sin embargo estas reformas proporcionaron un estímulo importante para la institucionalización de la sociedad rural. Un sin número de evaluaciones realizadas a partir de las experiencias latinoamericanas, reconocen que las reformas han contribuido a la paz social, a la reducción y/o a la eliminación de las relaciones feudales en las zonas rurales, a una mayor atención a las tierras ocupadas por comunidades indígenas, al respeto de la dignidad del hombre y de la mujer campesinos, y a la participación política y gremial del campesinado. No obstante cada proceso mantiene sus particularidades y no ha tenido los mismos impactos<sup>11</sup> (Kay, 2000, citado en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Universidad de Lleida, 2001).

Puesto que los terratenientes del Ecuador tuvieron existo en impedir la completa implementación de las leyes de reforma agraria decretadas en 1864 y 1973 los conflictos de tierras sin resolver continuaron agitando las áreas rurales durante la siguientes décadas. En la década de los ochenta, sobrevino una etapa de receso en la que el tema de la tierra quedó subentendido entre una variedad de opciones de la política, es así que se propendió por políticas de desarrollo rural con énfasis en estrategias para elevar el rendimiento de los factores productivos mediante el cambio técnico.

Así se inicia la liberalización de los mercados, la reducción del rol de estado en la economía, la promoción de las exportaciones, etc., no obstante los estándares de vida siguieron deteriorados y se profundizaron las protestas políticas generalizadas. Esto último se tradujo en una fuerte influencia de ayudas externas que se evidenció a través de

---

<sup>11</sup> En el caso del Ecuador el índice de Gini es uno de los más altos en América Latina, lo que indica que las políticas agrarias implementadas (Ley de Reforma Agraria 1964 y 1963) en nada han modificado el proceso de concentración de la tierra (Martínez, Luciano FLACSO, s/r)

programas de compensación social primero con los gobiernos Municipales y después con el apareamiento de las ONGs.

En Ecuador la creación de la CONAIE marco el inicio del reconocimiento del concepto de plurinacionalidad. No obstante que en 1994 hubo un nuevo levantamiento debido a las políticas del gobierno neoliberal, que contemplaba la disolución de las comunidades indígenas.

En tiempo real las demandas y necesidades sentidas son diferentes y quizá más concretas: conocimiento para acceder a tecnologías, comunicación e información, fortalecimiento a los prestadores de servicios no financieros y financieros, a las organizaciones de productores, implementación de oferta innovativa para titular la tierra que luego de 40 años de haberse iniciado la reforma agraria ha modificado la realidad rural a consecuencia de las herencias de hecho, que señalan como prioridades también la concentración parcelaria y el desarrollo local rural entre otros temas de nueva generación, en los que la interacción de actores públicos y privados para concertar se vuelve crucial y exige una nueva disciplina política para el desarrollo.

Emilio Uzcátegui señala que en estos últimos 50 años lo más llamativo ha sido la agudización del minifundio, dando lugar a una reducción en el tamaño promedio de los predios, de 1,7 a 1,5 a 1,4 has. La fragmentación es especialmente notable en las unidades de menos de una hectárea, las cuales han aumentado dramáticamente (Uzcátequi, 2005, citado en Arellano Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson, Chamorro Troncoso, 2007).

Casanova, presenta una visión asociada al progresivo y persistente proceso de disolución de las formas asociativas que el proceso de reforma agraria promovió, y que resultó en una oferta significativa para el fragmento de oferta, lo que a su vez implicó partición de la tierra y permitió la expulsión continua de pequeños propietarios de corte tradicional (Casanova, 1985).

## **7. LAS NUEVAS FORMAS Y FUNCIONES DE LOS ESPACIOS RURALES**

Josefina Gómez Mendoza de la Universidad Autónoma de Madrid (2000) postula que el desarrollo rural ya no está vinculado al fomento y la mejora de la agricultura local y que las políticas y programas deben apuntar a la diversificación de actividades en el medio rural con una vuelta al territorio para gestionar los espacios rurales, además de exigir prácticas respetuosas con el medio ambiente y el paisaje.

Las agriculturas tradicionales constituidas fundamentalmente economías naturales en las que se reponían la casi totalidad de las materias primas y la energía de trabajo humano y animal en el proceso productivo sin la necesidad de factores externos han sido sino eliminadas totalmente disminuidas desde mediados del siglo XX en el que se altera este modelo de economía natural y se la sustituye por la productivista en el que se trata de maximizar los rendimientos y de minimizar los costos. (Modelo de intensificación, concentración y especialización, Bowler 1985). En suma el desarrollo rural ya no está vinculado al fomento y a la mejora de la agricultura rural (Gómez, 2000).

En el tema de la ruralidad contemporánea mencionaremos las vertientes que se enuncian en el artículo “Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil”, en el cual se ha considerado al desarrollo rural en su multidimensional y multi-escala. Las consideraciones tomadas por los autores son tres:

La primera comprende la ruralidad a partir de los cambios socioeconómicos y demográficos. Esta perspectiva ganó proyección luego de la divulgación del trabajo de la OCDE sobre los límites de las definiciones sectoriales de lo rural y de la presentación y aplicación de una metodología que quedó conocida como los “indicadores territoriales de ruralidad” (Schneider y Blume, 2004). La segunda vertiente trata la ruralidad como una forma de percepción y representación relacionada con la cultura y la identidad de los individuos, desvinculada de su base físico espacial. Mormont (1990) sugiere que la forma de destacar lo rural y dar una definición propia sería por medio del entendimiento de la diversidad de identidades de los actores que usan y residen en el medio rural, que no serían solo los agricultores. Por lo tanto, el medio rural pasaría a ser una categoría identificable a partir del modo en que sus actores construyen su relación y sus representaciones simbólicas con el espacio. La ruralidad se convierte en una categoría social y espacial que puede ser asimilada por medio de las representaciones de los individuos a través de su identidad social. La tercera perspectiva enfoca el rol de la diversidad y heterogeneidad de los espacios rurales forjados por las mudanzas societarias contemporáneas, como la descentralización económica y política, las nuevas tecnologías informacionales, los flujos de comunicación e interacción. Para Marsden (1998) y Murdoch (et al., 2003), la reestructuración capitalista de la agricultura tiene como efecto la aparición de una ruralidad

diferenciada (differentiated countryside) que es “consumida” por diferentes actores y procesos. El rural diferenciado surge como un objeto de consumo de diferentes actores y como resultado de los procesos más generales de los cambios de la sociedad en el periodo postfordista (Schneider Sergio, Paolo Waquil, Eduardo Filippi, Amaldo Aldomar, Rambo Anelise, Guillermo Randomsky, Marcelo Conterato y Suzimary Spetch, 2010: 27)

No obstante que existen varios factores que hacen a un territorio rural, y le dan sus características endógenas específicas, las cuales han sido tomadas para los análisis sobre ruralidad como los referidos en el párrafo anterior, hay intervenciones que marcan de una manera y otra preponderantemente la ruralidad de un sitio específico como es el caso del presente estudio, por lo que enfatizaremos en la tercera perspectiva donde se hace referencia a la ruralidad diferenciada y al impacto de la descentralización económica y política.

Un enfoque que integra las multidimensiones y multi-escala de los territorios permite establecer indicadores de medición frente a la necesidad humana de entender el desarrollo y compararlo permanentemente.

## **8. IMPACTO DEL FENÓMENO RESIDENCIAL EN LAS ÁREAS RURALES, CASOS DE ESTUDIO ASOCIADOS EN ESPAÑA**

De acuerdo al informe de las comunicaciones del X Coloquio de Geografía Rural de España, celebrado del 25 al 29 de septiembre del año 2000<sup>12</sup> de la observación de los casos analizados y presentados, cinco en total, respecto del impacto residencial en las áreas rurales de varias ciudades de España, aparece como factor coincidente el tema de la rururbanización, en base al modelo microfundista de parcelación de la tierra de las zonas rurales estudiadas, en este contexto, el componente asociado al tamaño de la tierra, insuficiente para la constitución de cultivos e igual insuficiente para la construcción de según las leyes de suelo rústico, ha generado emigraciones al área urbanas. El sector inmobiliario frente a esta situación conformó espacios de urbanizaciones consolidadas poco respetuosas con las formas de habitación tradicionales aisladas de los pueblos y con impactos sobre el medio y la estructura agraria.

---

<sup>12</sup> Compilación del X Coloquio de Geografía Rural de España, celebrado del 25 al 29 de septiembre del año 2000, *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, centro de publicaciones Paseo de la Infanta Isabel 2001. Págs. 148 – 150.

Esta residencia secundaria es más el resultado de las promociones inmobiliarias que de la búsqueda de atractivos naturales y ha convertido a la población foránea transitoria en permanente. Los atractivos imaginarios relacionados con las características paisajísticas y climatológicas y la falta de presencia del gobierno local convirtió los espacios de residencia temporal en principal, correspondiendo a una población local que en vez de emigrar se aglutina o genera espacios nuevos en las periferias de suelo barato con la semi-adopción de modos de vida urbanos.

Se destaca la carencia o falta de aplicación de las normas urbanísticas del suelo lo que provoca un uso del suelo muy poco ordenado. Residencias principales, con población semi-emigratoria que aprovecha la mejora de las más de comunicación para trasladarse a diario a la ciudad principal donde tiene su lugar de trabajo (García, 2000)<sup>13</sup>.

## **9. DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER Y LA NUEVA RURALIDAD. LAS NUEVAS TENDENCIAS LOCALES SOBRE DESARROLLO / LA PROPUESTA ECUATORIANA.**

La propuesta de Constitución expresa algunos de los logros importantes y significativos avances jurídicos y constitucionales, de los cuales para efectos del análisis que nos ocupa tomaremos los siguientes:

- Recupera y fortalece los derechos y garantías consagrados en anteriores Constituciones. Coloca como supremos el derecho a la vida y otros derechos humanos. Da prioridad a grupos especiales. Trae innovaciones sobre el Buen Vivir (sumak kawsay), profundiza los derechos humanos y colectivos de los pueblos y nacionalidades y los derechos ambientales, etc., y
- Especifica un régimen de organización territorial y administrativo que por primera vez establece y regula el régimen de competencias descentralizadas y autonómicas.

---

<sup>13</sup> Coordinador de la Organización del X Coloquio de Geografía Rural de España, celebrado en Lleida en septiembre del año 2000. Profesor de geografía de la Universidad de Lleida y miembro del Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre Desarrollo y Multiculturalidad (GIEDEM).

En suma se establecen las condiciones institucionales y normativas generales para garantizar un régimen administrativo público, orientado a alcanzar los objetivos del desarrollo previstos en la planificación (Paz y Miño, J. y Pazmiño, D., 2008).

Es así que el artículo 241 de la Constitución del 2008 estipula que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, ibídem el numeral 1 del artículo 264 dispone que los gobiernos municipales tendrán la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. El artículo 266 de la norma constitucional establece que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que correspondan a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.

Los literales e) de los artículos 54 y 84 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determinan como una de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, la elaboración y ejecución del plan cantonal de desarrollo y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial el mismo cuerpo normativo en el artículo 295 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo, considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

El artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados, respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio y el artículo 46 dispone que los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán con la participación ciudadana.

Basado en lo anterior, y para el caso del Distrito Metropolitano de Quito, la Ordenanza 170 que aprueba el plan Metropolitano de desarrollo del DMQ, contempla siete ejes estratégicos: 1.- Quito, ciudad capital, Distrito- Región, 2.- Quito accesible y para los ciudadanos, 3.- Quito lugar de vida y convivencia, 4.- Quito productivo y solidario, 5.-

Quito verde, 6.- Quito milenario, histórico, cultural y diverso y 7.- Quito participativo, eficiente, autónomo y democrático (Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial , 2011).

Dentro del interés que nos convoca para la presente investigación se determina que el eje 3 que tiene los componentes de hábitat y vivienda y espacios públicos, no establece ninguna política, programa o meta clara respecto del tema rural , sin embargo el número 7 si establece lineamientos plausibles respecto de las formas y momentos de participación y de fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el territorio.

Respecto del uso y ocupación del suelo además, Quito cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial del DMQ (PMOT) el cual está orientado a la compactación de la ciudad y a la protección de los nuevos sitios de expansión urbana dentro de los cuales se encuentra el Valle de Tumbaco.

Otro componente importante para la presente investigación es el tema del Desarrollo que en el caso del Ecuador las directrices generales se plantean en el Plan Nacional del Buen Vivir el cual apunta a un cambio de paradigma respecto del mismo; propone un desplazamiento de la palabra Desarrollo para incorporar al debate el concepto del Buen Vivir, señala además que el concepto dominante ha entrado en una profunda crisis. Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestran la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del Sur.

Es imprescindible impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida y convivir. En el modelo neo-liberal no hay un reconocimiento de la experiencia histórica de los diversos pueblos y en la cual opera una visión del tiempo lineal. En esta visión prima una concepción del desarrollo como modernización y crecimiento económico, que se mide a través de las variaciones del PIB.

En respuesta a lo anterior, surgen los planteamientos del desarrollo a escala humana, el ser humano como centro y no el mercado. Desde el PNBV lo que se plantea es medir indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas. La calidad de

vida se define por poder contar con una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y acceder a recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (SENPLADES, 2009).

El plan recoge la cosmovisión de los pueblos indígenas respecto del *sumak kawsay*, la vida plena, la concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del “nosotros”. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno “somos”. Dentro de los principios para este Buen Vivir el desenvolvimiento de la sociedad depende del manejo sostenible de unos recursos naturales y productos escasos y frágiles.

Con la nueva Constitución se ha pasado del Estado pluricultural y multiétnico al Estado plurinacional e intercultural. En el plano de la democracia la plurinacionalidad supone la construcción de un Estado radicalmente democrático. Con un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse a reducir las brechas sociales y económicas y a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad.

Se trata de crear una ciudadanía con la capacidad de tomar decisiones por fuera de la presión del poder. Se apuesta por un modelo igualitario que garantice la participación de los sujetos más allá de las diferencias.

Se plantea la responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de las especies como principio fundamental para prefigurar un nuevo esquema de desarrollo humano. Hay que reconocer la dependencia de la economía de la naturaleza. La economía constituye un sistema abierto que necesita el ingreso de energía y materiales, como insumos del proceso productivo que generan residuos que no pueden reciclarse completamente. No se trata de mantener incólume el patrimonio natural, sino de resguardarlo a un nivel adecuado.

La construcción de una nueva sociedad obliga a la recuperación de lo público. Esto implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes productivos y apropiados colectiva y universalmente. Lo público se define como *“lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí emana”* (Rabotnikof, 1995:40,

citado en el Plan Nacional del Buen Vivir. 2009:40). Y además, la noción de lo público está también asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos.

Por esto sin duda las políticas actuales de Ecuador apuntan al Desarrollo Endógeno en una apuesta a la inseparable relación de la participación y la construcción local revestida de las necesidades individuales territoriales, es así que ILPES señala:

“ILPES (1999). Dice que un modelo típico de cooperación local sigue un proceso de: a) sensibilización y convocatoria; b) identificación y movilización de liderazgos locales; c) formulación de un diagnóstico consensuado; d) construcción de una visión compartida de futuro, de largo plazo y sostenible; e) definición de ejes estratégicos prioritarios y de un portafolio de proyectos Innovativos; f) suscripción de acuerdos políticos de acción; g) establecimiento de un proceso de evaluación y retroalimentación. Los modelos de cooperación local favorecen el desarrollo de políticas orientadas por la demanda, menos centralizadas, más integrales, menos asistencialistas y más efectivas, ya que permiten mejorar la capacidad de las comunidades y su calidad como interlocutores con el Estado y incitados” (ILPES, 1999, citado en Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson ,Chamorro Troncoso, Desarrollo, 2007) .

Así mismo:

“Martínez Luciano, (2000). Anota que para lograr la integración mediante comunidades informadas, cualificadas para sus procesos de cooperación y constitución de alianzas, la suscripción de un pacto social que consolide una visión compartida de territorio y compromisos exigibles para la gestión colectiva, posibilita la identificación de un proyecto territorial local que expresa, ordena y posibilita la orientación de esfuerzos e inversiones” (Martínez, 2000, citado en Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson ,Chamorro Troncoso, Desarrollo, 2007).

En razón del uso y ocupación del suelo de un territorio se articulan políticas públicas, económicas y de planificación que se generan a partir de varias reflexiones sobre desarrollo y que se encuentran fuertemente condicionadas por los eventos sociales a lo largo de la historia y que no constituyen fórmula única para aplicación en todos los territorios sino que muestran que estas se modifican por las características propias, físicas y sociales de cada sector. La acción de la gente le da forma y función a los espacios tal como se muestran en lo señalado por ILPES(1999) y Martínez (2000) que incorporan fuertemente al concepto de desarrollo y su aplicabilidad el tema del pacto social.

## CAPÍTULO II

### LA PARROQUIA RURAL DE TUMBACO

#### 1. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE LA ZONA

##### 1.1. Reseña Histórica

El origen de la parroquia de Tumbaco no es claro ni preciso por falta de documentos. De acuerdo con los estudios realizados por el Presbítero José María Coba, sobre las lenguas a aborígenes del Ecuador afirma que procede del "Chimú" de la base "Tun" que quiere decir golpear de ahí el patronímico "Tumbaco".

Otros creen que desde el tiempo de los Incas cuando las tribus andaban errantes en busca de una vida tranquila se ubicó en este valle una familia cuyo jefe llevaba el nombre de "Tumba". A la muerte de este casique, a este valle le pusieron el nombre Tuma; si embargo con el venir del tiempo se aumentó la sílaba "Co", quedando con el nombre de Tumbaco.

Otra leyenda sostiene que en aquellos tiempos vivía en este sector una Indígena llamada Cristina Tumaco, mujer inteligente, viuda de unos de los casiques que muriera en esa época, dueña absoluta de los terrenos de la parroquia. A insinuación y exigencia de los padres de la Comunidad de los Jesuitas, la indígena dono tres cuadras de terreno para que se fundara el pueblo. En la primera cuadra se edificó la iglesia y delante de la misma el cementerio, en cuyo centro se erigió una cruz de piedra labrada en la siguiente inscripción: Que esta santa cruz se acabó el 01 de Junio de 1534, siendo cura vicario el Sr. Carlos Echeverría - constituida con limosnas. En 1843 fue reconstruida por el padre José María Blanco. En la segunda cuadra se edificó el convento y en la tercera se construyeron las primeras viviendas de la población.

Con el paso del tiempo y superado el sistema de dominación española para los albores de la época republicana del siglo XIX las parcialidades indígenas se establecieron en caseríos, que luego se transformaron en barrios con los siguientes nombres quichuas: Rumihuaico.- Que quiere decir Quebrada de Piedra, Rumipamba o Llanura de Piedra, Cunun-Yacu o agua caliente, Chuspiacu o Quebrada de poco agua, Collaquí, Churoloma, Shushum, Colagasí, Chichipata, Itulcachi, Inga.

En el Inga se asentó la cultura más antigua, como lo demuestran los objetos de basalto y obsidiana encontrados en el sector. Se cree que esta cultura habitó unos 10000 años antes de nuestra era y muchos de los Ingas, pobladores de la zona y del país, son los más antiguos quienes migraron a lo que ahora es Tumbaco.

Originalmente los moradores de la ahora parroquia, se organizan en comunas con el apoyo del ministerio respectivo, cuya jurisdicción se extiende hasta el cerro del Ilaló se formaron 4 comunas denominadas: Comuna Central: fundada en 1943, Comuna Leopoldo Chávez: fundada en 1946, Comuna San Francisco de la Tola Grande y Comuna San Francisco de la Tola Chica: las mismas que se han fundado de acuerdo a las leyes de comunas.

En los grandes lotes fraccionados y otras propiedades, la tendencia ha sido la de utilizar en producción agrícola o agroindustrias, estos cambios en las formas tradicionales constructivas de la vivienda cuya estructura de madera soportaba entre pisos, cubierta vegetal o de tela, cuyos orígenes se remota a épocas prehispánicas, según la evidencia las prospecciones arqueológicas realizadas en El Sauce, Rumihuaico y La Joya.

Estos cambios en desarrollo urbano han sido sostenidos y han estado acompañados por un flujo migratorio de la población urbana de Quito hacia nuevas zonas urbanizadas y con preferencia hacia los alrededores de la cabecera parroquial.<sup>14</sup>

Del conocimiento popular se puede saber que Tumbaco, proviene del Colorado TU de THU que significa recto, derecho, MBA de umba, cuatro, CO de aco, hermano, siendo su significado “Cuatro Hermanos Rectos”. Según el Padre José María Coba en sus estudios sobre lenguas aborígenes del Ecuador, afirma que procede del Chimù de la base TUM que quiere decir golpear, de donde proviene el patronímico Tumbaco. Otros creen que así fue apellidado el último de los caciques de este lugar vencido por los Shyris.

Tumbaco en la época preincaica estuvo poblada por Ayllus, Cayapas, Colorados y Paeces, según el Padre Juan de Velasco, estas tribus eran parte del Reino de Quito y no fueron sometidas, unificándose para extender su dominio sobre los Zàmbizas, Nayones y Guangopolos.

---

<sup>14</sup> <https://sites.google.com/site/parroquiatusumbaco/home/historia>, visitado en 20/03/2013.

Esta zona tiene lugares accesibles para el cultivo de maíz, fréjol, frutales, eucaliptos y alfalfa. Se puede cultivar también frutales anuales de clima templado: arveja, cebada, hortalizas de ciclo corto, lenteja, quinua, tomate, avena, pino, ciprés, nogal, flores, alcachofas y fresas. Las aves de corral y los cerdos constituyen importantes fuentes de ingresos.

Normalmente las fiestas tienen una duración de una semana. Las actividades más comunes dentro de las fiestas son: minga general, procesión con María Inmaculada, pregón de fiestas, desfile de comparsas y antorchas, elección de la Reina de Tumbaco, chamarasca, vacas locas, palo encebado, juegos pirotécnicos, novena del Niño, retretas infantiles populares, concursos de poesía, leyendas y dibujo, campeonatos de 40, campeonatos de ecua-voley, campeonato de básquet femenino, carreras atléticas, feria de comidas, bailes populares, embanderamiento de la parroquia, sesión solemne.<sup>15</sup>

## 2. UBICACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

### GRÁFICO No 1



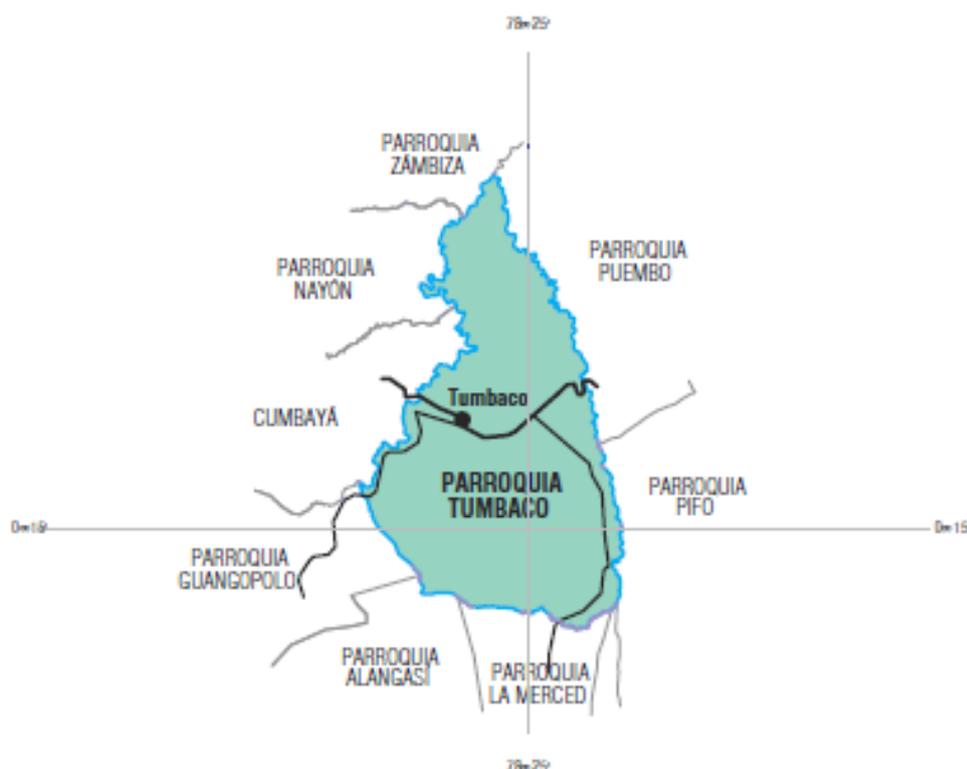
VISTA PANORÁMICA VALLE DE TUMBACO  
AMZT, Quito 2010  
Elaboración: AMZT

---

<sup>15</sup> [www.joyasdequito.com](http://www.joyasdequito.com), visitado en 10/04/2013.

La parroquia de Tumbaco, se localiza en la provincia de Pichincha y está ubicada al sur oriente de la ciudad de Quito, constituye una de las 33 parroquias rurales que forman parte del Distrito Metropolitano desde 1993. Sus límites son: al norte, la Parroquia de Puenbo, al sur, el Ilaló y la parroquia Guangopolo, al Este la provincia de Napo y al oeste la Parroquia de Cumbayá.

GRÁFICO No 2



UBICACIÓN  
PDOT GAD Tumbaco, 2012  
Elaboración: GAD Tumbaco.

El clima que predomina es cálido-seco, en el mes de junio por lo general es húmedo y la temperatura oscila entre los 14,1 y 17,3 °C, evidenciando temperaturas altas para los meses de junio, agosto y septiembre, con una media de 17,3 °C, mientras que los meses de menor temperatura se presentan en julio, octubre, noviembre, diciembre y enero, con una media de 14,5 °C. La temperatura media general es de 15,6 °C. Se encuentra a una altitud que va desde los 2.235 a los 2537 m.s.n.m (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial GAD Parroquial Tumbaco, 2011).

### 3. DEMOGRAFÍA

Cuenta con un superficie aproximada de 65,25 Km<sup>2</sup> que representa el 1.69% de la superficie rural total del DMQ (3845,56Km<sup>2</sup>)<sup>16</sup>. La población estimada llega a alrededor de 49.944 habitantes<sup>17</sup>, lo que representa el 2.23% del total del Distrito –DMQ- y el 7.90% de la población rural, hasta el 2001 presentaba un ritmo de **crecimiento dos veces mayor (5.3%)** que el Distrito (2.6%) y que el Quito Urbano (2.2%), indicadores que decrecen en ambos casos según los datos del INEC 2010, pero sin embargo no ha desaparecido la tendencia de crecimiento demográfico en esta parroquia.

CUADRO No 1

POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE 2010-2001-1990 POR SEXO, SEGÚN PARROQUIAS

CÓDIGO	NOMBRE DE PARROQUIA	2001	2010	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 1990 - 2001	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 2001- 2010
		Total	Total	Total	Total
	Nacional	12.156.608	14.483.499	2,10%	1,95%
170150	QUITO	1.413.179	1.619.146	2,17%	1,51%
170184	TUMBACO	38.498	49.944	4,59%	2,89%

Fuente: INEC 2011  
Elaboración: INEC

Del total de la población el 36.3% está localizado en la zona urbana de la parroquia; las aglomeraciones de población se asientan en alrededor del 32 % a lo largo de La Morita y El Arenal, 23% en el Centro, 18% en Collaquí.

<sup>16</sup> Censo INEC-ECUADOR 2010.

<sup>17</sup> Censo INEC-ECUADOR 2010.

### GRÁFICO No 3

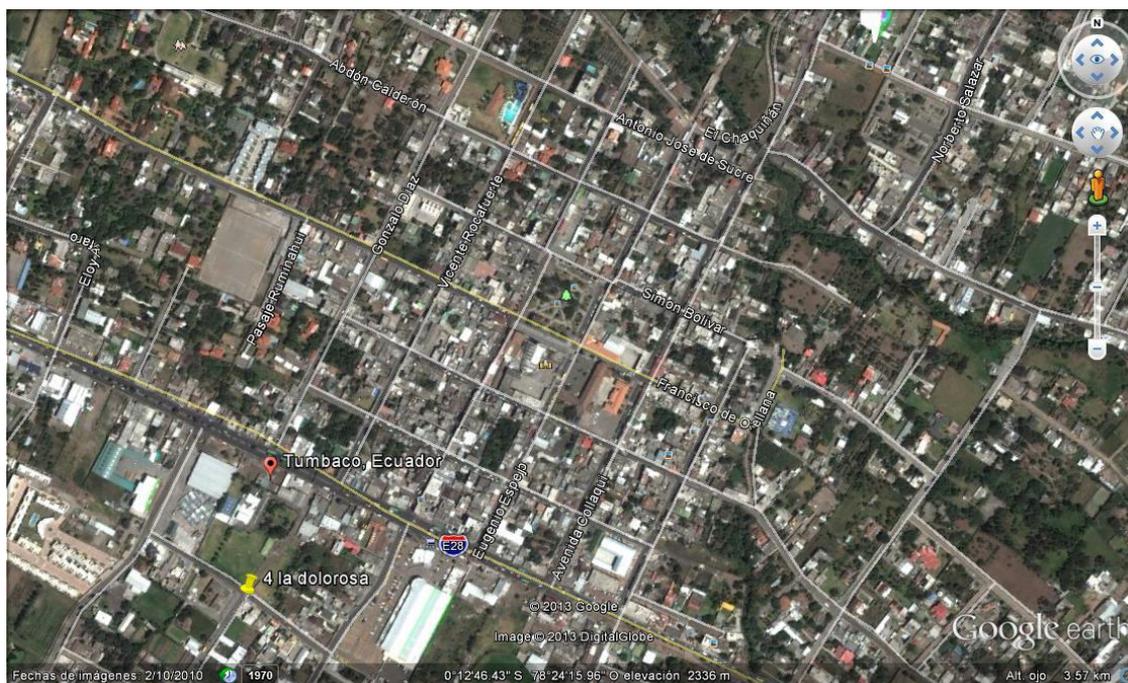


FOTO SATELITAL, CENTRO TUMBACO  
Google Earth 2013  
Elaboración: La Autora

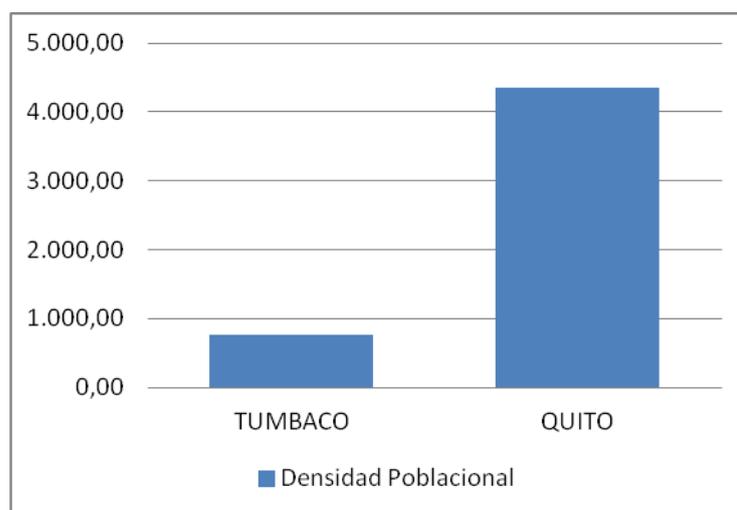
La tendencia del crecimiento urbano afecta al área agropecuaria, en desmedro de la vocación del suelo, la economía productiva y la seguridad alimentaria de la parroquia.

Respecto de las demás parroquias que forman parte de este valle, se indica que Tumbaco (4.59%) y Cumbayá crecen por **la demanda habitacional** generada por el crecimiento de Quito, la que, por el momento se detiene en el cañón del río Chiche, contrario a lo que sucede en la parroquia vecina de Puenbo (5.4%) que se expande por el asentamiento de la mano de obra y servicios para la agroindustria y producción de flores y por su imán turístico en las quintas vacacionales de fin de semana.

Las parroquias de Yaruquí 5.6%, Checa (6.1%) y El Quinche (6.0%) con las tasas más altas de crecimiento responden a la mano de obra no calificada, necesaria para la producción agrícola intensiva; y como principal actividad la producción y exportación de flores.

Pese a su crecimiento, la densidad poblacional es baja (7.65 h/Ha) debido a que gran parte de su territorio corresponde a áreas naturales de protección como son el Ilaló, el flanco occidental de la cordillera y las grandes quebradas que atraviesan el área. No obstante desde el año 2001 se registró un aumento de densidad poblacional de 587,85 hab/km<sup>2</sup> a 762,62 hab/km<sup>2</sup>, en el año 2010.

GRÁFICO No 4



DENSIDAD POBLACIONAL QUITO Y TUMBACO  
Fuente: Censo INEC 2010  
Elaboración: autora

La apertura de la carretera al Oriente (1968) abrió las puertas para la ocupación del valle y al desahogo de la congestión del Quito urbano, pero solamente a partir de los años ochenta se dio inicio a una explosión de la urbanización y crecimiento del valle; surgieron con fuerza el comercio y los servicios privados de educación y salud.

De acuerdo a proyecciones del MDMQ, la implantación del nuevo aeropuerto y sus vías de acceso, generarán un impacto sobre la tendencia de crecimiento de las parroquias nororientales, en donde, se preveía un incremento de la tasa actual a 7.03%.

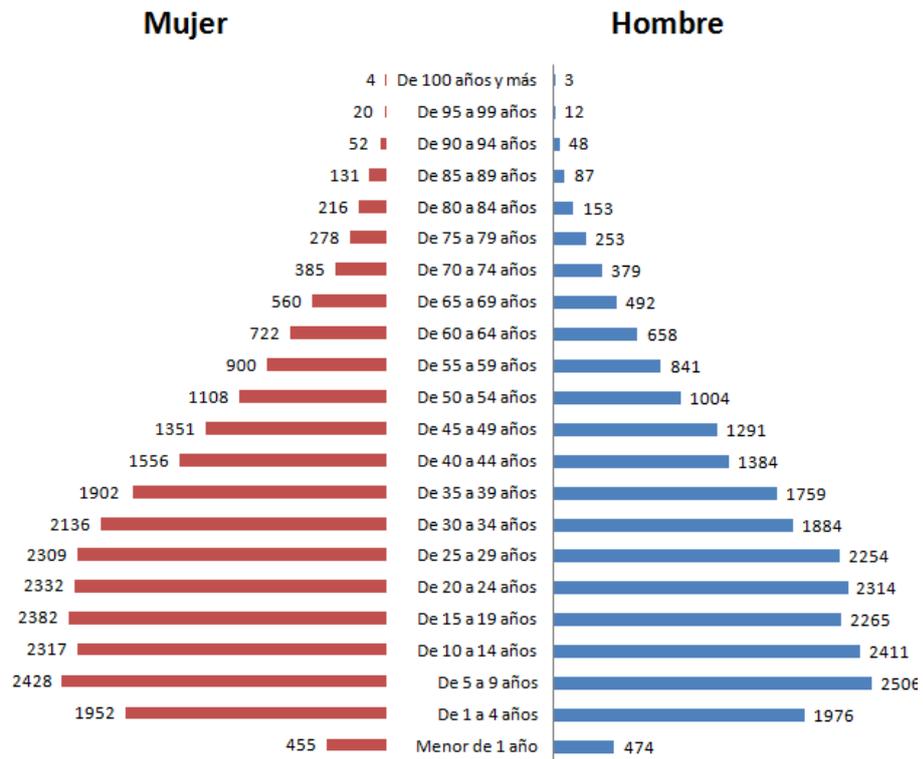
**CUADRO No 2**  
**POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO**

GRUPOS DE EDAD	SEXO		TOTAL
	HOMBRE	MUJER	
Menor de 1 año	474	455	929
De 1 a 4 años	1976	1952	3928
De 5 a 9 años	2506	2428	4934
De 10 a 14 años	2411	2317	4728
De 15 a 19 años	2265	2382	4647
De 20 a 24 años	2314	2332	4646
De 25 a 29 años	2254	2309	4563
De 30 a 34 años	1884	2136	4020
De 35 a 39 años	1759	1902	3661
De 40 a 44 años	1384	1556	2940
De 45 a 49 años	1291	1351	2642
De 50 a 54 años	1004	1108	2112
De 55 a 59 años	841	900	1741
De 60 a 64 años	658	722	1380
De 65 a 69 años	492	560	1052
De 70 a 74 años	379	385	764
De 75 a 79 años	253	278	531
De 80 a 84 años	153	216	369
De 85 a 89 años	87	131	218
De 90 a 94 años	48	52	100

De 95 a 99 años	12	20	32
De 100 años y más	3	4	7
Total	24448	25496	49944

Fuente: Censo INEC 2010  
Elaboración: ETP-GADPP

GRÁFICO No 5



### PIRÁMIDE DE POBLACIÓN

Fuente: Censo INEC 2010  
Elaboración: MDMQ

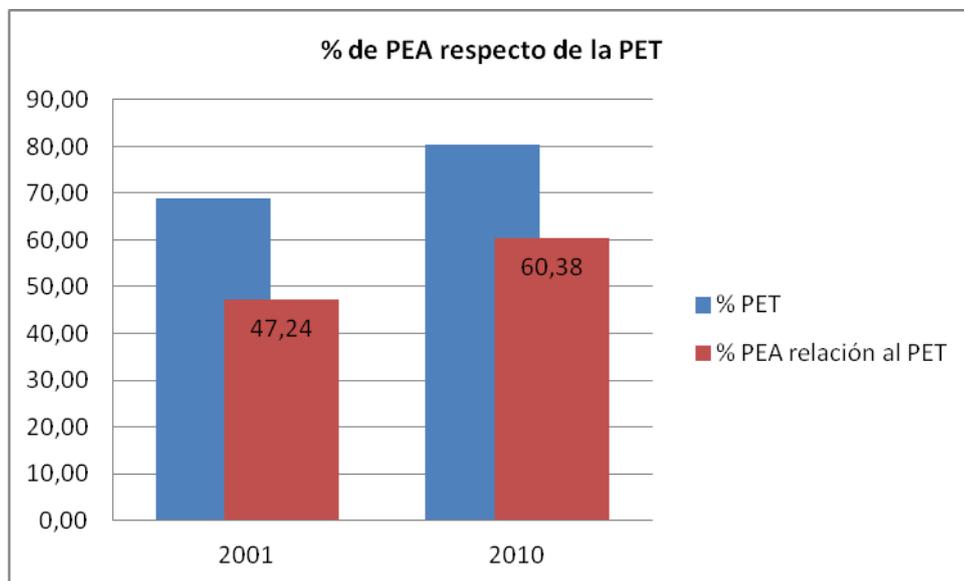
De acuerdo al cuadro No 2 y al gráfico No 5, la población total de la parroquia los hombres representan el 51% y las mujeres el 49%, y existe un 52% de esta población que están en la edad de los 20 y 59 años, lo que indica presencia de una población joven – adulta en relación a lo que sucede con el Quito urbano, consecuentemente la población en edad de trabajar representa el 69%.

**CUADRO No 3  
PORCENTAJE DE PEA RESPECTO DE LA PET**

AÑO	% PET	% PEA RELACIÓN AL PET
2001	68,99	47,24
2010	80,40	60,38

Fuente: Censo INEC 2001-2010  
Elaboración: Autora

**GRÁFICO No 6**



**PORCENTAJE DE PEA RESPECTO DE LA PET, Censo INEC 2010**  
INEC 2010  
Elaboración: Autora

La población de esta parroquia en edad de trabajar según datos del censo 2001 y 2010 se ha incrementado del 68.9% al del 80.40%, no obstante de ese porcentaje la población económicamente activa es del 60.38% lo que muestra una migración importante de la fuerza de trabajo del sector que además se ha incrementado puesto que en el 2001 correspondería al 47.24%.

#### 4. AMBIENTE

El territorio parroquial pertenece a la sub-cuenca del río Guayllabamba y está conformado por cuatro (4) micro-cuencas mismas que conforman una superficie territorial de 6.547 ha (Río San Pedro, Río Alcantarilla, Quebrada Viñan y Río Chiche. En el sector de Cununyacu además hay vertientes de agua que son aprovechadas para balnearios.

En lo que se refiere a canales de regadío, en el territorio parroquial existe una infraestructura que parte del sector de Chuspiyacu, lugar en que se capta el agua proveniente del Río Pita, y que continúa por ramales y canales secundarios y terciarios, siendo estos los siguientes: Alangasí-La Merced, Ilaló, Chichipata, Del Pueblo, La Viña, Churoloma, San Blas.

La mayor parte del territorio cuenta con suelos de tipo Inceptisoles, el cual está representado en un 43,06%, con combinaciones de suelos tipo Molisol, Miscelaneos y Entisoles, representando por los siguientes porcentajes:

CUADRO No 4  
TIPO DE SUELO

TIPO	DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE HA	%
<b>Misceláneos</b>	Misceláneos de diferentes naturalezas. Es decir, sectores en los que no hay suelo o bien es incipiente. También puede tratarse de sectores inaccesibles con pendientes muy pronunciadas en los cuales los suelos son de escaso desarrollo.	0.55	14.79
<b>Inceptisol</b>	Son suelos jóvenes pocos desarrollados en la que es comienzo o principio del desarrollo del perfil es evidente. Más habituales en los climas húmedos existen desde el Ártico hasta el trópico. La vegetación nativa suele ser bosque.	324.17	43.06
<b>Entisol</b>	Son suelos jóvenes con un desarrollo limitado que exhiben propiedades de la roca madre. La productividad oscila entre los	397.34	6.07

	niveles muy altos para algunos suelos formados en depósitos fluviales recientes a niveles muy bajos para los que se forman en la arena voladora en las laderas.		
Mollisoles	Suelos oscuros y suaves que se ha desarrollado bajo una vegetación herbosa. Horizonte superficial rico en humus que es rico en calcio y magnesio. La fertilidad del suelo es excelente	29.93	31.63

Fuente: GPP-DIPLA

Elaboración: ETP-GADPP

Uno de los principales ecosistemas estratégicos sin duda alguna es el Cerro Ilalo, el mismo que ocupa un 30 % del territorio parroquial con una superficie de 2.052,9 ha, y que su mayor porcentaje territorial se encuentra en la parroquia de Tumbaco, con un porcentaje aproximado del 42%, compartiendo este recurso con las parroquias de Guangopolo, Alangasí y la Merced.

En las áreas de las quebradas que atraviesan el territorio, se evidencia contaminación por la descarga de aguas grises y negras a cuerpos receptores basura, por escombros y desechos principalmente del sector de la construcción, y en los ríos por la presencia de empresas privadas asentadas en el territorio, para lo cual el Municipio de Quiro, el Consejo Provincial de Pichincha y la Junta Parroquial de Tumbaco han iniciado varios proyectos de reforestación.

## 5. DATOS ECONÓMICOS

La agricultura y ganadería han sido por tradición las principales fuentes de ingreso y subsistencia para los pobladores, se complementa con las fuentes de ingreso familiar con el comercio minorista, son las fuentes principales sobre las que se mueve y se dinamiza la economía de la parroquia; siendo la producción de granos, hortalizas y frutas quienes dinamizan el mercado laboral, la actividad ganadera está orientada a la producción de leche y la crianza de animales menores.

Para mencionar un sector secundario en actividad económica podemos tomar en cuenta las microempresas productivas y personas que laboran en el área de la construcción, existe importante población involucrada sobre todo en producción.

La población económicamente activa de la parroquia Tumbaco se encuentra ocupada predominantemente en actividades de Comercio al por mayor y menor con 15,69%, Industrias manufactureras con 12,84% y Construcción con un 10,26%.

Tumbaco por contar con una gran extensión de territorio y diversidad de microclimas hace que sus suelos sean sumamente fértiles y productivos principalmente en el valle de Tumbaco lo que favorece para la siembra y cosecha de: maíz, fréjol, frutales, eucaliptos y alfalfa, cabe señalar que estos productos son en mayor porcentaje para su consumo local y también destinan el excedente para la comercialización, específicamente en la ciudad de Quito. Sin embargo existen barreras para la inversión en estas tierras pues el costo de los insumos y materiales agrícolas son muy altos, al igual que la mano de obra que cada vez es más escasa y no cuenta con especialización.

Tumbaco es una de las parroquias que cuentan con muchos recursos hídricos, es por esta razón que también algunos de sus habitantes han incursionado en micro emprendimientos comunitarios e individuales en piscicultura, para la producción de trucha; esta actividad productiva al igual que las anteriores genera productos para consumo local y el turístico.

Sin embargo, en la zona céntrica y periférica 1, se evidencia un fraccionamiento progresivo del suelo mediante la figura de derechos y acciones, lo que se contrapone a la vocación agrícola del sector puesto que se determinan área de entre los 200 y 600 metros que evidencia una tendencia residencial, de uso de suelo. Sumado a esto el desarrollo inmobiliario que se está moviendo rápidamente de la parroquia de Cumbayá hacia el sector de Tumbaco debido al alto valor de la tierra generada por los mismo desarrollo del área de la construcción (Plan de Ordenamiento Territorial, Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Tumbaco, 2012:45)

Además de los 45.000 predios existentes en el valle; 33.700, es decir el 74.95%, no tiene ningún nivel de registro o aprobación individual. En otros casos, la búsqueda de mecanismos para contrarrestar las limitaciones normativas se ha orientado al uso de la figura de “propiedad horizontal” en proyectos que rebasan los doscientos cincuenta predios y cuya superficie llegan alrededor de 90 hectáreas que se suman al área que le está destinando indiscriminadamente el libre MERCADO al área residencial.

En la parroquia de Tumbaco se cuenta empresas, microempresas y asociaciones agro productivas, siendo la actividad comercial una de las más representativas, conformadas por miembros de la parroquia, comunidad y barrios, que generan de empleo pero también existe migración del campo a la ciudad, pues los jóvenes buscan mejores oportunidades en educación y empleo; pero también han salido a capacitarse fuera, no regresan con sus conocimientos, y buscan trabajo en otros lugares donde haya mejores oportunidades de desarrollo.

En el ámbito turístico rural existen varias alternativas asociadas a las bondades naturales del sector, sin embargo no representan actualmente una actividad económica con gran incidencia.

CUADRO No 5  
ASENTAMIENTOS HUMANOS

ZONA	DESCRIPCIÓN
Tumbaco	Comprende la zona histórica y sus sitios aledaños de traza similar a los dos lados de la vía interoceánica, en especial los que contemplan ocupación en línea de Fábrica
El Nacional	Comprende el club el Nacional y urbanizaciones del oeste del Tumbaco central hasta el río San Pedro y al norte de la Interoceánica
El Arenal	Comprende el asentamiento del Arenal y los demás asentamientos al oriente de la interoceánica, hasta cerca del río Chiche
La Morita	Comprende el asentamiento la Morita y otros al occidente de la vía Interoceánica, entre Tumbaco central y el río Chiche
Collaqui	Comprende el centro poblado de Collaquí y los asentamientos del lado norte de la parroquia
Cununyacu	Comprende el balneario y sus áreas aledañas entre la vía Inter Valles y el río San Pedro.
Ilaló	Comprende las estribaciones del monte al lado sur de la parroquia

Barrios	San José de Collaqui, La Cerámica, Chiviquí, San Francisco de Churolooma, La Cochabamba, , El Arenal, La Esperanza, La Morita, La Morita N° 2, La Viña, Los Arupos, Olalla, Pachosalas, Plazapamba, Rumihuayco, Rumiloma, San Antonio, San Blas, San Juan Chuspiyacu, Sta. Anita, Sta. Rosa, Tola Chica N ° 1, N° 2, y N° 3, Tola Grande, Tolita Alcantarilla, Las Marías de Tumbaco, La Dolorosa, Cununyacu, Sta. Anita 2, Alcantarilla Baja, Caizan; y comunas: Central, Leopoldo Chávez, Tola Chica, Tola Grande
Comunas	Central, Leopoldo Chávez, Tola Chica, Tola Grande.

Fuente: GPP-DIPLA

Elaboración: ETP-GADPP

En la actualidad no existe un tejido social fuerte en la zona, puesto que los barrios han sido invadidos por inmigrantes y/o empujados por proyectos inmobiliarios amurrallados que están destruyendo las prácticas comunitarias y de vecindad que existen en los barrios, por lo que es difícil encontrar organización social espontánea. Solo frente a problemas de impacto diario, se ve actuar a las directivas de los barrios (alcoholismo, delincuencia, etc.)

En las comunas todavía se puede sentir prácticas comunitarias que se expresan a través de mingas que se generan por necesidades como caminos, agua de riego y seguridad.

De acuerdo a datos del CEJ, Centro de Equidad y Justicia, en la parroquia de Tumbaco se registran altos índices de violencia intrafamiliar asociados al alcoholismo.

### **5.1. Actividades económicas**

La agricultura y ganadería han sido por tradición las principales fuentes de ingreso y subsistencia para los pobladores, se complementa con las fuentes de ingreso familiar con el comercio minorista, son las fuentes principales sobre las que se mueve y se dinamiza la economía de la parroquia; siendo la producción de granos, hortalizas y frutas quienes dinamizan el mercado laboral, la actividad ganadera está orientada a la producción de leche y la crianza de animales menores.

Como sector secundario en actividad económica podemos tomar en cuenta las microempresas productivas y personas que laboran en el área de la construcción, existe importante población involucrada sobre todo en producción.

El Canal de Riego Tumbaco es la principal infraestructura con la que cuenta la parroquia para la actividad agrícola siendo administrado por la Junta de Agua, la misma que se encuentra funcionando y en buen estado.

Se necesita de un camal y de un mercado para el acopio y comercialización de los productos de la zona y de un sin número de proyectos grandes que beneficien no solo a Tumbaco sino al cantón y que deben ser ejecutados por los gobiernos Provinciales, Municipales, Parroquiales y empresa privada.

## 6. USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

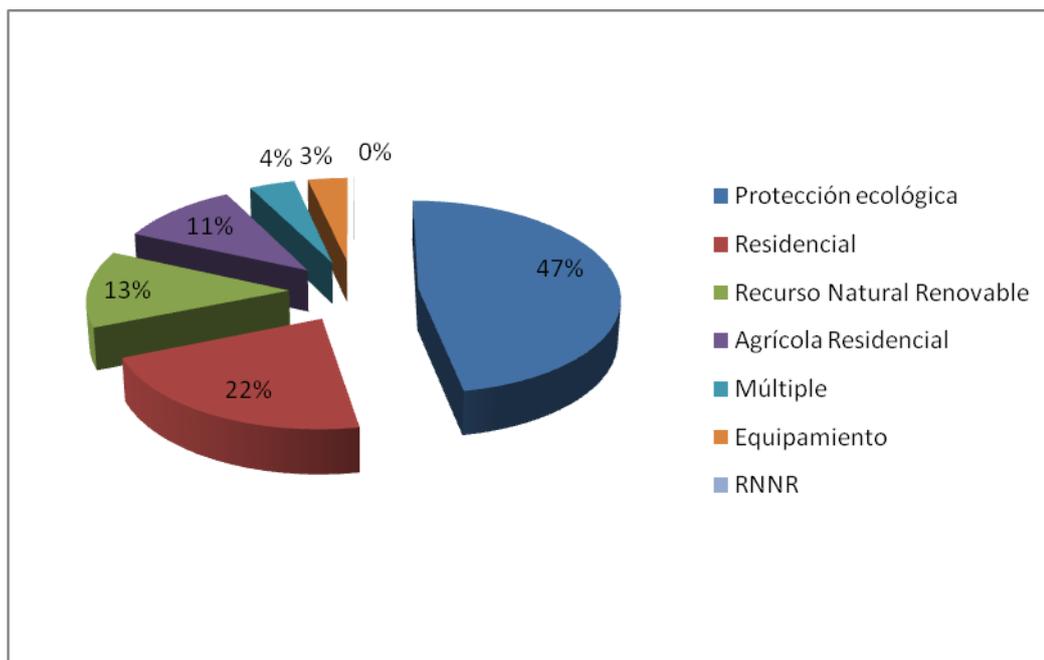
Según los datos del Censo INEC 2010 y los del Concejo Provincial de Pichincha, en la parroquia predomina la zona de protección ecológica que cubre un 44,65% de la superficie total, seguido del área residencial con un 43,36%.

CUADRO No 6  
USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO

USO	ÁREA KM2	%
Protección ecológica	29,24	44,65
Residencial	13,49	43,36
Recurso Natural Renovable	7,97	12,17
Agrícola Residencial	6,65	8,63
Múltiple	2,52	3,84
Equipamiento	2,17	3,32
RNNR	0,01	0,01
Total	62,05	115,98

Fuente: Censo INEC, 2010  
Elaboración: autora

GRÁFICO No 7



USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO, Censo INEC 2010

Elaboración: autora

## 7. SERVICIOS BÁSICOS, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

En lo que se refiere al acceso a vivienda de los datos del Censo INEC 2010 se desprende que el 69.71% de tipo de vivienda corresponde a Casa/Villa, lo que indica un elevado crecimiento horizontal de infraestructura para residencia, y es uno de los primeros fenómenos que estimula la multiplicación de barrios dormitorio y anula las posibilidad de vida comunitaria.

CUADRO No 7

### TENENCIA DE LA VIVIENDA

TENENCIA O PROPIEDAD DE LA VIVIENDA	CASOS	%
Propia y totalmente pagada	4679	33,65%
Arrendada	4487	32,27%
Prestada o cedida (no pagada)	1587	11,41%
Propia (regalada, donada, heredada o por posesión)	1559	11,21%
Propia y la está pagando	970	6,98%
Por servicios	614	4,42%
Anticresis	8	0,06%
<b>Total</b>	<b>13904</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

Elaboración: ETP-GADPP

**CUADRO No 8  
TIPO DE VIVIENDA**

<b>TIPO DE LA VIVIENDA</b>	<b>CASOS</b>	<b>%</b>
Casa/Villa	11859	69,71%
Departamento en casa o edificio	2072	12,18%
Mediagua	1510	8,88%
Cuarto(s) en casa de inquilinato	1425	8,38%
Covacha	59	0,35%
Otra vivienda particular	40	0,24%
Rancho	22	0,13%
Choza	12	0,07%
Otra vivienda colectiva	7	0,04%
Convento o institución religiosa	3	0,02%
Hotel, pensión, residencial u hostel	2	0,01%
<b>Total</b>	17011	100,00%

Fuente: Censo INEC, 2010  
Elaboración: ETP-GADPP

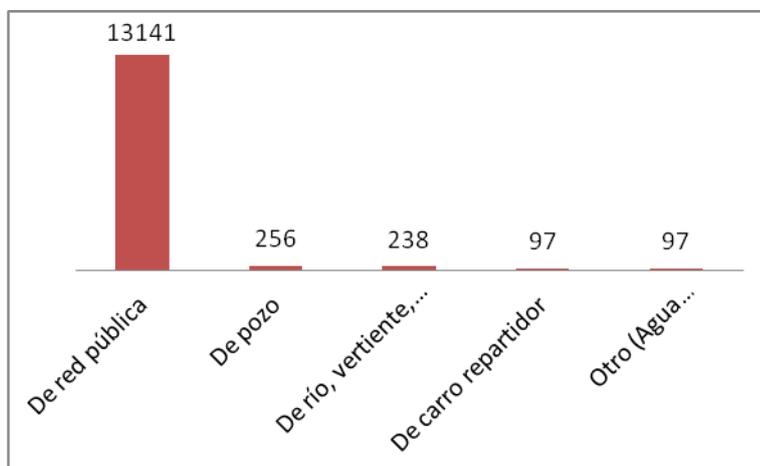
La cobertura de servicios básicos en la parroquia en lo que se refiere a abastecimiento de agua potable es de 95,02% por medio de la red pública, mientras en que el porcentaje restante lo hace por medio de pozo, ríos vertiente, etc.

**CUADRO No 9  
ABASTECIMIENTO DE AGUA TUMBACO**

<b>PROCEDENCIA PRINCIPAL DEL AGUA RECIBIDA</b>	<b>CASOS</b>
De red pública	13141
De pozo	256
De río, vertiente, acequia o canal	238
De carro repartidor	97
Otro (Agua lluvia/alcarraca)	97
<b>Total</b>	13829

Fuente: Censo INEC, 2010  
Elaboración: ETP-GADPP

GRÁFICO No 8



#### ABASTECIMIENTO DE AGUA TUMBACO

Censo INEC, 2010

Elaboración: ETP-GADPP

Actualmente la parroquia cuenta con un sistema de abastecimiento de la línea de conducción “Tanque Pallares - Tumbaco” desde el año 2010 con agua conducida desde la planta de tratamiento Bellavista. Es decir, el agua que se brinda al norte de Quito.

La cabecera parroquial prácticamente está cubierta con el servicio alcantarillado, lo que no sucede en los asentamientos periféricos con muy baja cobertura; en total el sistema de alcantarillado público cubre el 74,73%; y aun subsisten métodos de eliminación de excretas a través de pozos sépticos que necesitan mantenimiento adecuado, y otros más críticos como la conexión directa en las quebradas y ríos, que generan insalubridad.

A lo anterior se añade la saturación de las redes de agua potable y alcantarillado, que se producen por los cambios de zonificación y la multiplicación de viviendas informales, que facilitan el incremento de la densidad de ocupación del suelo pasando de vivienda unifamiliar a multifamiliar, pero sin las obras paralelas de cambio de las redes de servicios.

CUADRO No 10  
ELIMINACIÓN DE ESCRETAS

TIPO DE SERVICIO HIGIÉNICO O ESCUSADO	CASOS
Conectado a red pública de alcantarillado	10334
Conectado a pozo séptico	2431
Con descarga directa al río, lago o quebrada	498
Conectado a pozo ciego	363
No tiene	177
Letrina	26
<b>Total</b>	13829

Fuente: Censo INEC, 2010

Elaboración: ETP-GPP

En la parroquia el servicio de recolección de desechos sólidos lo desarrolla la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, lo realiza con una cobertura del 93,61% y en lo que se refiere a la dotación del servicio de energía eléctrica tiene una cobertura del 99,31%.

Como ya se ha señalado anteriormente la parroquia rural de Tumbaco se encuentra asentada en la Provincia de Pichincha cuyo máximo representante es el Prefecto, por ser parte del Distrito Metropolitano de Quito desde 1993, a nivel cantonal se encuentra representado por el Alcalde de Quito que junto con los concejales forman el gobierno municipal y finalmente a nivel parroquial se encuentra representado por el Presidente de la Junta Parroquial.

Este capítulo nos ha permitido una observación de las potencialidades y debilidades del contexto en el que se desarrolla el presente caso de estudio, nos ha dado una visión general de las características propias del territorio y su desarrollo entre los años 2001 y 2010, se evidencia la fuerte dicotomía que existe entre los usos que le da la gente al suelo y sus características propias, la migración creciente a pesar del aumento de infraestructura de servicios básicos; de allí que más adelante demostraremos la necesidad de aproximación de la teoría a la práctica y trataremos de comprender que el ordenamiento urbano necesita del aspecto social y la participación ciudadana para poder ejercerse en un territorio concreto.

## CAPITULO III

### TUMBACO: PARROQUIA RURAL - DINAMICA URBANA IRREVERSIBLE

#### 1. INTRODUCCIÓN

Tal como se mostró en los capítulos anteriores, el uso y ocupación del suelo rural en el país y particularmente en la ciudad de Quito sin duda es una cuestión preponderante en el tema de desarrollo, por lo que la intención de este capítulo es evidenciar si estas nuevas tendencias endógenas juegan un papel importante en el territorio y en la formulación de políticas rurales que hasta ahora han sido resultado de la aplicación de una política urbana en el Distrito Metropolitano de Quito desde 1993.

Las nuevas condiciones para el uso y ocupación de las reservas rurales están frente al desafío de un cambio en la noción de territorio como testimonio de apropiación económica, política e ideológica, que se ha sustituido por un enfoque transaccional lo que ha convertido a la tierra en una mercancía, ocasionando la pérdida física y conceptual del límite entre lo urbano y lo rural creando espacios híbridos en los que no se ha resuelto la aplicación de políticas del suelo, y en los que la sociedad empieza a vivir en un permanente conflicto de costumbres.

En el caso de la parroquia de Tumbaco según datos del INEC 2010 el 43% de su territorio se encuentra ocupado con fines residenciales, lo cual representa un porcentaje todavía más desalentador si consideramos que gran parte de este porcentaje pertenece a áreas aptas para la agricultura.

Solo cuatro barrios comunales quedan con prácticas agrícolas tradicionales, lo que representa poca fortaleza para la enunciación de nuevas políticas que se generen sobre desarrollo rural que permitan el acceso y manejo de recursos productivos para la población (tierra, crédito, infraestructura productiva, tecnología) y que garanticen su participación plena en el proceso de la cadena productiva<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cuando, en julio de 1979, la FAO patrocinó la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), la mayor parte de las reformas agrarias de los años sesenta habían perdido su impulso inicial o habían dejado de aplicarse. En algunos casos se había vuelto incluso a la situación imperante antes de la reforma. La CMRADR reafirmó la importancia de los cambios en la estructura de la tenencia de la

Paralelamente se evidencia en esta parroquia un tejido social poco fortalecido y excluyente el que ha mantenido los procesos de redistribución de la tierra sin que estos generen desarrollo y sostenibilidad de la economía rural pobre.

Por otra parte se evidencia que a partir del 2008 en el Ecuador se han realizado grandes avances en materia de planificación y desarrollo, esfuerzos que se han plasmado en una intención normativa de lineamientos para los distintos niveles de gobierno que gestionan el territorio. La definición del Ecuador en el artículo primero de la Constitución, como un Estado constitucional de derechos y justicia, implica que la gestión, tanto del Gobierno Nacional cuanto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-, deberá orientarse a la garantía de los derechos de las personas y la naturaleza, por lo tanto, la planificación del desarrollo local deberá también, de forma obligatoria, incluir criterios y herramientas con enfoque de derechos humanos e igualdad, a lo largo de todo el ciclo de implementación de una política: la planificación, ejecución y seguimiento.

Tanto el COOTAD como el COPFP establecen directrices y disposiciones relacionadas con los procesos de formulación de los Planes a los que deben adherirse los GAD y Finalmente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece la necesidad de que los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial sean obligatoriamente participativos, lo cual significa una apuesta a la capacidad de la sociedad civil para involucrarse en la planificación y desarrollo propios.

Las hipótesis que presentaremos en este capítulo son tres. Primera, es necesario plantear políticas alternativas que permitan retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que se presentan actualmente en la zona de Tumbaco.

---

tierra, y destacó la necesidad de fortalecer o incorporar en las políticas agrarias de los países, según sus condiciones específicas respectivas, otros programas como la organización de la población. También hizo hincapié en la integración de la mujer tanto en la legislación como en los procesos de reforma; en el acceso a los insumos, a los mercados y a los servicios; en el fomento de actividades productivas no agrícolas...”  
tomado de <http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t0b.htm>

Segunda: Las actividades en torno a la tierra han sido los verdaderos precursores de los vínculos comunitarios en las zonas consideradas como rurales, los lazos de pertenencia al lugar y a la tierra son aquellos que permiten la conservación de los ecosistemas, el uso sustentable de los recursos y mantienen la baja consolidación urbana, considerando que se debe iniciar por la reconstrucción del tejido social, lo cual tiene como eje transversal, **las condiciones de vida rural comparadas con las condiciones urbanas casi anexas, y**

Finalmente: En el caso de Quito y particularmente de la parroquia rural de Tumbaco, no se han aplicado las políticas sobre uso y ocupación del suelo, no se ha podido pasar de la teoría a la praxis.

## **2. PUNTOS DE PARTIDA: TERRITORIO AGRÍCOLA ATRAPADO ENTRE EL CRECIMIENTO URBANO Y LAS POLÍTICAS URBANAS**

Tal como lo describe Lahera<sup>19</sup> las políticas públicas están relacionadas con el poderío, son estrategias de poder, de recursos y de competencias que deben estar articuladas desde la gobernanza local hacia la nacional, sin embargo durante esta investigación hemos encontrado que no existen políticas claras respecto de las áreas agrícolas en la parroquia de Tumbaco, en el análisis y planteamiento que hace el nivel de gobierno local sobre el uso y ocupación del suelo reflejado en Plan Parcial Tumbaco-Cumbaya (2008), las cinco prioridades de planificación del suelo se refieren a fenómenos urbanos<sup>20</sup>, puesto que están vinculado con los temas económicos y de empleo, lo cual es indudablemente un punto de partida desde una visión neoliberal con el que estaban esbozadas la leyes nacionales hasta el 2008.

Si bien a nivel nacional se han realizado algunos avances en temas conceptuales desde la elaboración del Plan Nacional de Buen Vivir, respecto del tema rural todavía queda un largo camino por recorrer sobre políticas vinculadas a nivel local que los

---

<sup>19</sup> Política y políticas públicas, serie “políticas sociales”, Santiago de Chile, agosto 2004, págs. de la 7 a la 12. Ver capítulo I

<sup>20</sup> En las Memoria Técnica que motiva la formulación del PPZT las cinco preocupaciones son: 1. Capacidad de movilidad reducida para conexión interna y externa; 2. Afectaciones a la calidad del hábitat; 3. Cobertura parcial de equipamiento e infraestructura; 4. Inequidad en el acceso al territorio; 5. Espacios públicos deficientes para el desarrollo de actividades y 6. Limitada afectación a la seguridad

gobiernos descentralizados no han logrado concretar. Al final de cuentas la situación del territorio responde a la calidad de la Gestión Territorial y de la Participación Comunitaria y por tanto al rol que asumen las instituciones y la comunidad y la forma en que lo hacen a escala más pequeña en el territorio.

Las condiciones actuales de tenencia de la tierra rural en la parroquia de Tumbaco y los índices de fraccionamiento ilegal de la misma no han permitido un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para que resuelvan sus propias necesidades (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1987), por lo que estamos lejos de hablar de incorporación de conceptos ligados a los derechos de las generaciones por venir que agregan las nociones de desarrollo sostenible.

Desde un punto de vista elemental el suelo rural o terreno rústico, es el conjunto de suelos y terrenos que deben ser protegidos del proceso de urbanización<sup>21</sup> y esos han sido los lineamientos conceptuales con los que se ha planificado el suelo rural de Tumbaco. Los criterios proteccionistas aplicados en los últimos 10 años (período 2000 al 2010) están sobre suelos que no presentan las mejores condiciones para la agricultura y que vienen establecidos desde el planeamiento urbanístico central. En función de los mismos se han determinado diversas categorías que quedan reflejadas tanto en la zonificación como en las ordenanzas de aplicación que tendrán por objeto su protección específica

Bajo estos parámetros para desdoblar las hipótesis planteadas consideraremos los siguientes elementos que permiten entender el territorio desde un rol local para el desarrollo: *la identidad y la integralidad, la vocación, la articulación y la participación y los recursos de cada uno de los actores.*

## **2.1. La identidad y la integralidad del desarrollo.**

Está claro que al hablar de uso y ocupación del suelo no podemos dejar de lado la integralidad que conlleva el desarrollo, puesto que la ruralidad se define desde acciones económicas, sociales, ambientales y culturales, entre las más relevantes, que son ejecutadas

---

<sup>21</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Suelo\\_rural#cite\\_note-0](http://es.wikipedia.org/wiki/Suelo_rural#cite_note-0), visitado en 08/09/2013.

en el territorio, tanto por la sociedad civil como por el gobierno, estas últimas definidas por las políticas locales y *vinculadas* a un espacio físico determinado, *el suelo*.

Así mismo, se muestra que la existencia de la ruralidad y/o de la urbanidad está ligada a la provisión de servicios y al mejoramiento de las vías de acceso a los territorios lo que densifica o no los sectores y condiciona a un desarrollo en relación a la configuración del espacio público y privado que limita el desarrollo de actividades agrícolas.

Estos dos componentes el primero abstracto y el segundo que se refiere a acciones físicas concretas cambian el territorio y son responsables de la evidencia palpable que se dibuja a una velocidad colectiva, que muchas veces no es la más rápida, pero sin embargo deja secuelas fuertes e imborrables en el lugar.

La razón de ser del estado es la de conducir los destinos de un territorio y las políticas públicas son el *elemento* a través del cual se conduce, entonces la política y las políticas públicas deben estar ligadas, conscientes de la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil que constituyen. Una vez formuladas por el Estado para llegar a la sociedad, dependen de la administración pública, que es la ejecutora de esas políticas y programas.

Pero además hay que considerar que estas políticas están sujetas a **acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen**. Por lo que además es importante considerar el contexto en el que se desarrollan. Entonces siendo un ciclo de acción, que emerge de un proceso, en sus distintas etapas requiere actividades de **formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones** (Martínez, N, 1995).

En consecuencia si las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza a plasmarse en el territorio con integralidad si existe inclusión y respeto a la identidad (Tamayo, 1997).

Está claro que el tema del suelo no ha sido durante los últimos 10 años una preocupación de importancia masiva para la gente de la parroquia de Tumbaco, por lo

tanto poco se ha podido difundir, conversar o discutir reflexivamente sobre el uso del suelo. En los obligatorios momentos para la construcción de los planes de Ordenamiento Territorial que ha promovido la Administración Central del Municipio se han realizado reuniones con representantes de sectores sociales que se han identificado desde la Administración Zonal Tumbaco y que están vinculados en buena medida al sector inmobiliario.

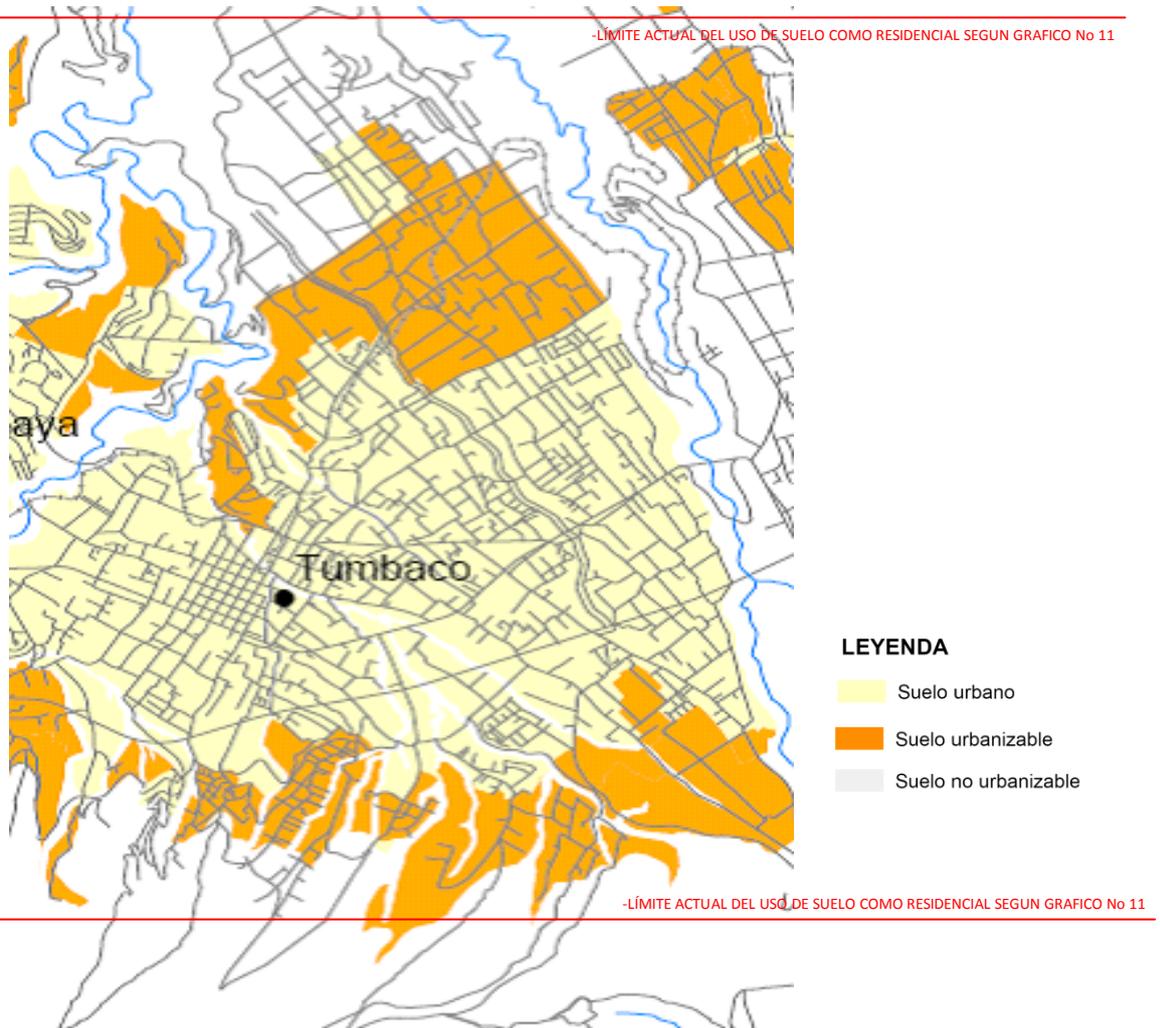
## **2.2. La vocación del suelo**

El tipo de suelo en el sector como ya se hizo referencia en el capítulo II en gran parte es apto para el desarrollo de actividades agrícolas por sus características compositivas, sin embargo por el contrario la vocación de los últimos 10 años ha sido de incremento hacia el tema residencial de manera que actualmente según datos del INEC 2010 el 20% aproximadamente del suelo está destinado a usos urbanos.

Así mismo del total de población económicamente activa las actividades correspondientes a agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupan el puesto 5 con un 5,94%, lo que confirma la tendencia y reafirma la vocación residencial y urbana del suelo en gran parte de la parroquia, a lo que según los datos presentados por la prefectura de Pichincha en el 2010 se suman el alto costo de los insumos y materiales agrícolas y la cada vez más escasa mano de obra que no cuenta con especialización.

Estamos frente entonces a las dos vocaciones que acompañaran esta hipótesis, la vocación del suelo que no se puede modificar porque depende de su composición de origen y la vocación del uso del suelo que se configura a través de las políticas públicas y es la que nos permite proyectar el territorio hacia unos objetivos específicos en función de una mejor forma de vida. Las políticas públicas nos muestran que el suelo urbano está asignado al territorio en las zonas bajas de Tumbaco.

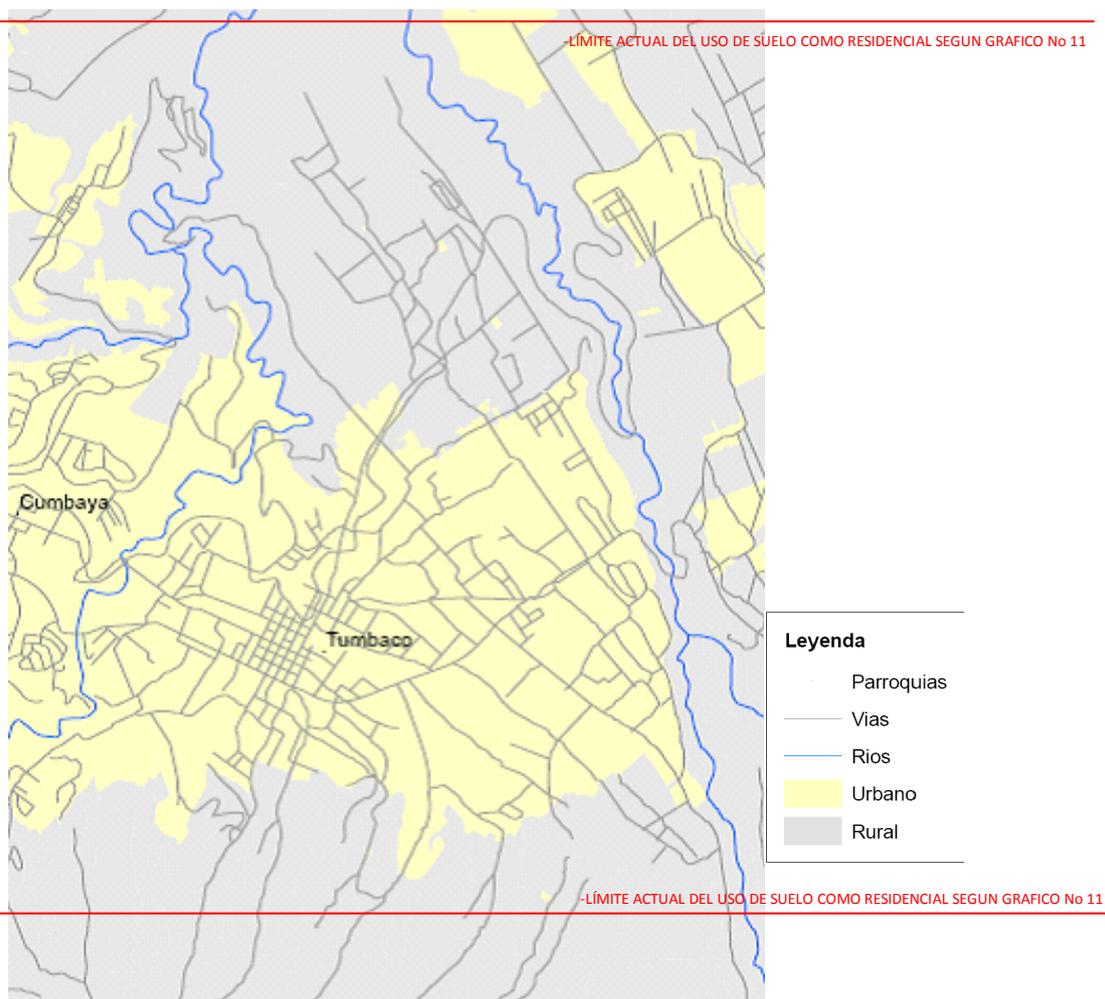
## GRÁFICO No 9



MAPA PARCIAL DE CLASIFICACIÓN GENERAL DEL SUELO 2008-2011  
PMOT, Quito 2011  
Elaboración: STHV

En el gráfico No 9 se observa la Clasificación del Suelo representada en un mapa territorial que nos indica lo el gobierno Municipal de Quito tenía planificado para el territorio de Tumbaco entre los años 2008-2011 , lo que nos habla de cómo *se quiere* que se use la tierra haciendo una distinción entre urbano, urbanizable y no urbanizable (esto último en estricto sentido se refiere a lo rural). Se observa como un gran porcentaje del territorio está destinado a ser ciudad.

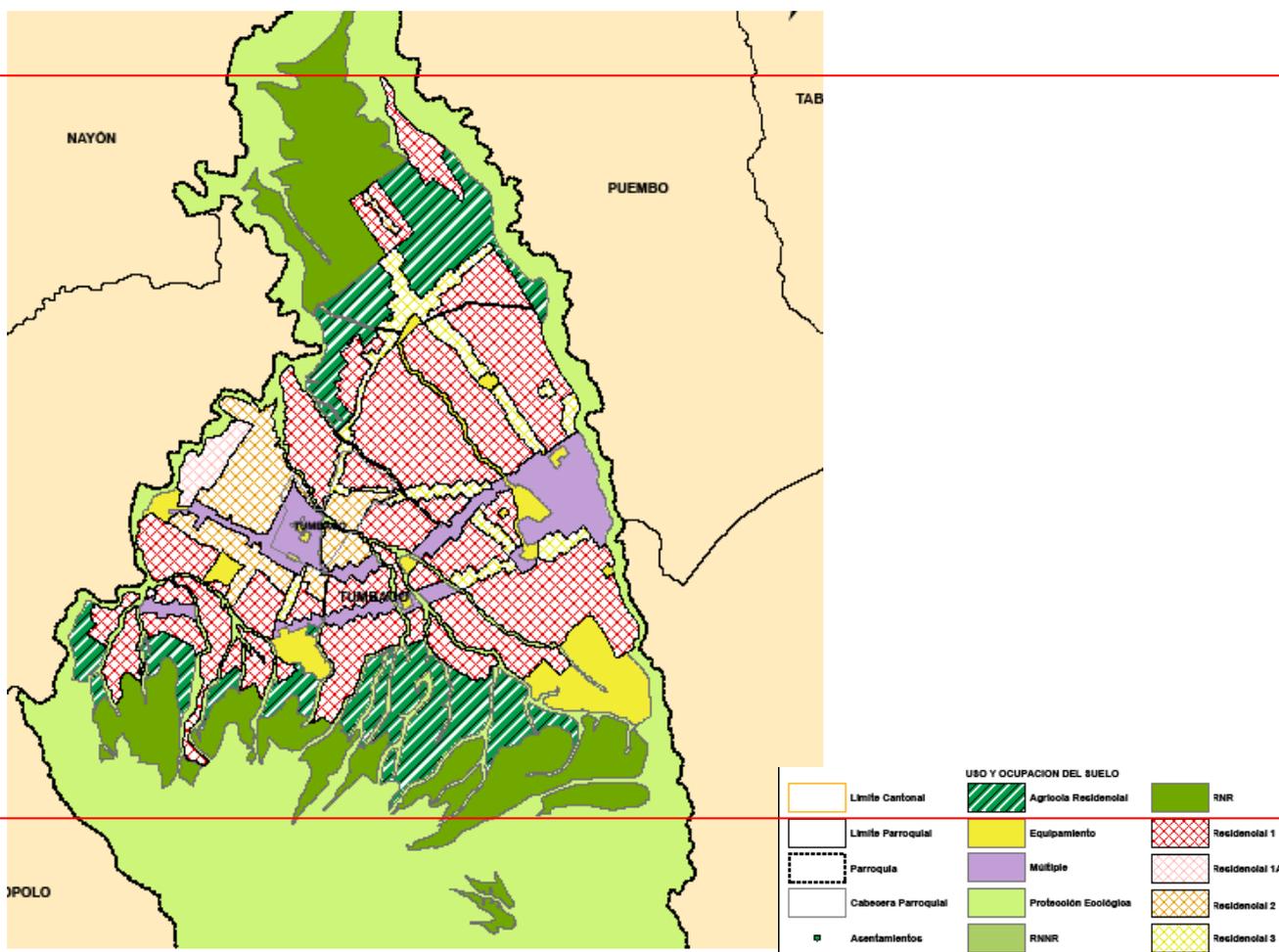
## GRÁFICO No 10



MAPA PARCIAL DE CLASIFICACIÓN GENERAL DEL SUELO 2012  
PMOT, Quito 2011  
Elaboración: STHV

En el 2012 debido a la publicación del COOTAD donde ya no se contempla el tipo de suelo urbanizable se modifica el Mapa de Clasificación General del Suelo de 1 Distrito Metropolitano de Quito y con este el sector de Tumbaco; y todo el suelo destinado a urbanizable en el 2008 se convierte en rural.

GRÁFICO No 11



MAPA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO 2011  
 PDOTPT, 2011  
 Elaboración: GPP

Sin embargo, como se observa en el grafico No 11 a pesar de lo retroactivo de la Planificación, el territorio mantiene su tendencia de expansión residencial urbana que concuerda con el incremento de dotación de servicios básicos y la influencia del mercado inmobiliario mostrados en el capítulo II.

### 2.3. La articulación entre la planificación y la participación social.

Como ya mencionamos el desarrollo endógeno entendido como la potenciación de las capacidades internas de una región o comunidad local; de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, para que sea sustentable y sostenible en el tiempo, esto no es posible si no se logra una articulación con los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial. Por tanto se trata de combinar las

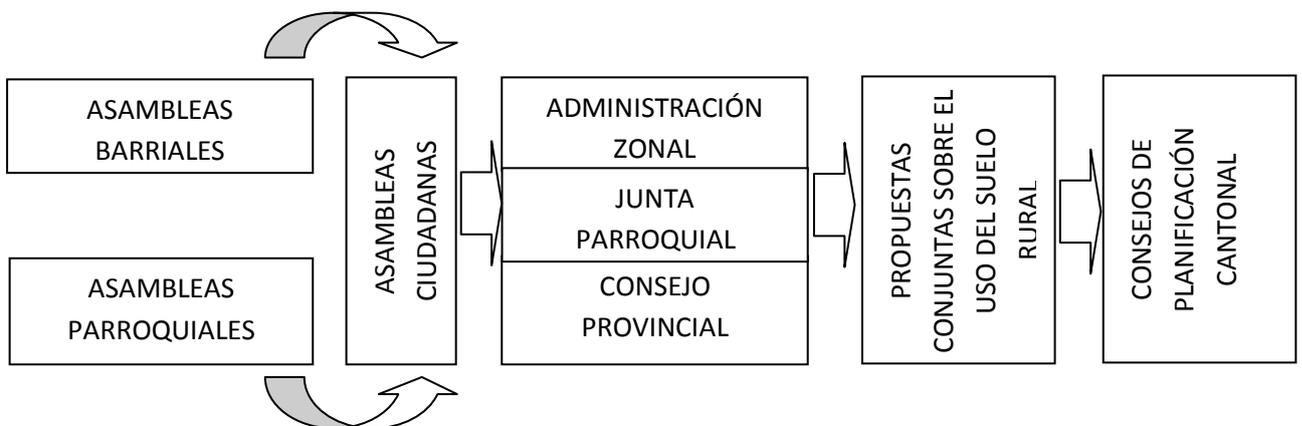
potenciales locales con las capacidades políticas a nivel territorial de manera que las directrices técnicas puedan concordar con la lógica cotidiana de actividades, para lo cual más adelante abordaremos también el componente del tejido social y la participación.

Los organismos que se detallan a continuación son todos aquellos que deben intervenir y articularse previo a una configuración, validación y puesta en marcha de políticas en temas *de uso y ocupación del suelo*, situación que está prevista y reconocido en los mecanismos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (art. 279 de la Constitución y art. 26 del COPFP), es decir que las políticas sean concordantes desde la planificación nacional hasta los planes sectoriales y territoriales descentralizados, que su funcionamiento esté previsto en los documentos oficiales aprobados de programación, inversión y de asignación de recursos públicos, y que contemple la coordinación de competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados que estén involucrados.

Los actores claves serían:

1. Administraciones Zonales del Municipio de Quito
2. Juntas Parroquiales Rurales
3. Consejo Provincial
4. Organizaciones sociales y comités barriales.

GRÁFICO No12



FLUJOS - CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN  
Elaboración: Autora

La creación de un Consejo o Asamblea de Ciudadanos y de un Consejo de Planificación Cantonal es obligatoria para los GADs cantonales, pero para poder articular ambos consejos con las propuestas ciudadanas se requiere la formación de otras instancias *no obligatorias*, que se formulen desde la sociedad civil y/o desde la iniciativa privada.

También es importante que los gobiernos municipales fomenten la participación y coordinación con los Grupos Provinciales de Planificación, de acuerdo a sus competencias e impulsen la participación ciudadana puesto que, hasta que la sociedad civil aprenda a participar después de muchos años de exclusión por parte del estado hay un camino largo por recorrer.

La articulación de las propuestas es fundamental siendo que los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil tienen ya establecidas sus competencias en un marco que actualmente nos permite actuar.

El contenido de estos lineamientos (presentados en julio del 2010), se relaciona tanto con los propósitos de la planificación, la necesidad de articulación que deben guardar esos instrumentos entre ellos y las grandes políticas nacionales, como con el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia que deben primar en las fases de concreción y puesta en marcha de esos planes. Estos lineamientos tienen la legitimidad propia de los consensos y por tanto son un referente para todos los GAD en relación con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

#### **2.4. La participación y los recursos de cada uno de los actores**

Hay que considerar que bajo el pretexto de que cada habitante de la ciudad debe tener la posibilidad de elegir con libertad su lugar de residencia, se han limitado las acciones regulatorias del gobierno local, expandiendo (en la práctica)<sup>22</sup> indiscriminadamente los límites urbanos, a favor de las condiciones para un funcionamiento libre del mercado de suelo, de acuerdo con esta lógica, la tierra es más que un bien de uso, un “capital” especial del cual se pueden obtener beneficios extraordinarios por el solo hecho de poseerla; es una inversión improductiva para la sociedad en su conjunto y lucrativa para su dueño (Clichevsky, N. 1990).

---

<sup>22</sup> “en la práctica” hace referencia al proceso expansivo natural, puesto que desde el Plan Quito 1981 no se ha modificado significativamente el límite urbano de Quito.

Contrario al modelo centralizado que venía operando hasta el 2004, en el 2005 el Municipio de Quito, se plantea las autonomías y la descentralización como una alternativa democrática, que promueva y permita una participación de la población para ejercer su ciudadanía, y que haga realidad el control social por parte de la misma y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Dentro de este proceso, se promueven dos ideas de institucionalización de la participación ciudadana: la primera de la participación como requerimiento y condición para ejercer ciudadanía como “ciudadano activo” y la segunda como garantía de la democracia y la ciudadanía (control social).<sup>23</sup>

Con base en estas iniciativas se articuló un proceso y un marco legal en el Distrito que se inició con la Ordenanza 046<sup>24</sup>, la cual estableció el Sistema de Gestión Participativa, rendición de cuentas y control social –SGP-RC–, con la que se articulan instancias, procedimientos, y mecanismos normados de cumplimiento obligatorio respecto de la participación ciudadana. Este cuerpo normativo desconcentró y compartió funciones con otros organismos tipificados en la misma, como la planificación territorial participativa, la priorización de la inversión y programas de trabajo a partir de las asignaciones del presupuesto participativo, la formulación participativa de políticas, la definición de proyectos de gestión compartida; y la promoción de procesos de control social, etc, Estos organismos se conformaron en varios niveles que iban desde lo Distrital hasta lo barrial.

No obstante el modelo de gestión municipal obtenido, pretexto que sustentó la conformación de corporaciones, fundaciones y empresas municipales, si bien ha sido más eficiente en la prestación de servicios, ha debilitado la capacidad de las autoridades para implementar como política la participación ciudadana.

En este contexto se generaron varias acciones, pero una de las que ha tenido más repercusión en la ciudadanía, a nivel local en las parroquias rurales del Distrito ha sido el Presupuesto Participativo Zonal que ha sido desarrollado por las Administraciones Zonales, mediante el cual un porcentaje de la inversión municipal se dispone a ser, discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y / o

---

<sup>23</sup> Basado en el texto “Los significados de ciudadanía en América Latina” Evelina Dagnino.

<sup>24</sup> Ordenanza de Concejo “De sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, sancionada el 28 de diciembre del 2000.

sobre la base de acuerdos específicos de gestión compartida. Este porcentaje no podía ser menor al 40% del total del presupuesto de Inversión de la Administración Zonal respectiva.

Con la experiencia recogida, se expide la Ordenanza 187 del 22 de junio del 2006, sustitutiva a la Ord 046, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social con la cual se refuerza el marco jurídico y se establece una orientación procedimental mucho más precisa respecto de las intervenciones, alcances y objetivos de los organismos que se instituyen para el ejercicio de la participación ciudadana en el DMQ.

Este cuerpo normativo, que se encuentra vigente, contempla ya un reglamento que regula la implementación del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social en las cuatro divisiones territoriales propuestas en el art 52 de la Ordenanza, que son: el distrito, las zonas, los sectores urbanos, las parroquias rurales y los barrios (Ordenanza 187 que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social en el DMQ, 2006).

Conforme se establece en la Ordenanza, las Coordinaciones Territoriales de las Zonales vienen organizando y promoviendo la conformación de los cabildos sectoriales, los cuales se reúnen una vez al año y por medio de mesas temáticas establecen el destino del presupuesto participativo asignado. Actualmente el presupuesto asignado depende de criterios de población, equidad y densidad demográfica.

En el caso de la Administración Zona Tumbaco, que tiene dentro de su jurisdicción ocho de las treinta y tres parroquias rurales<sup>25</sup> del Distrito, los cabildos sectoriales se realizan con el apoyo de los Presidentes de las Juntas Parroquiales a través de las Asambleas Parroquiales.

Tal como lo expresa el autor Victor Hugo Torres en su texto "*Políticas públicas, territorios y localidades*"<sup>26</sup> crear las condicionales para regular la ejecución de los instrumentos de gestión participativa, usando los mismos estándares de desempeño en todas las Administraciones Zonales, en este caso los presupuestos participativos, es todavía uno de los desafíos más complejos para el Municipio de Quito. El reto de participación

---

<sup>25</sup> Cumbayá, Tumbaco, Puembo, Pifo, Tababela, Yaruquí, Checa y el Quinche

planteado, sumado a la poca fe de los funcionarios municipales y a la nula confiabilidad y participación ciudadana que existía en los primeros años de implementación, ha generado un proceso lento de implementación.

Sin embargo hoy las competencias están claras y estas deben ser consideradas desde las potenciales de cada uno de los actores como se muestra en el Anexo1 que ha sido desarrollado en el Plan de Ordenamiento Territorial de la parroquia de Tumbaco.

No obstante para este propósito cada año se han ido mejorando los criterios y parámetros de puntuación previo a la priorización de obras que permiten y a la vez condicionan la libre participación ciudadana, en un intento por devolverle a la ciudadanía la “habilidad” de participar y a las autoridades la de “compartir el poder” en las decisiones que hasta hace poco en Quito funcionaban bajo el esquema de democracia representativa.

Sin duda el desarrollo de ejes temáticos por parte de las autoridades desde el año 2009, para la formación de mesas de trabajo, los criterios de puntuación y priorización y la publicación de las inversiones municipales que se socializan en cada barrio, previo a las Asambleas Parroquiales, permiten un mayor comprometimiento por parte de la población y una mayor eficacia para el desarrollo de las mismas.

Sin embargo aunque se siguen recibiendo miles de peticiones anuales sin establecer prioridades, por parte de ciertos dirigentes barriales, estas han disminuido considerablemente y las peticiones en gran parte, están dentro de un marco presupuestario conocido y conforme la temática anunciada para ese año.

Tanaka<sup>27</sup>, en su texto sobre “Participación popular en políticas sociales” hace un análisis de las estrategias participativas en función de los contextos donde operan y pone de manifiesto la creciente complejidad del mundo popular, sin embargo en el Distrito Metropolitano de Quito, todavía se establecen unas directrices generales para todo el territorio que no contemplan los parámetros de complejidad social a los que son expuestos.

---

<sup>27</sup> Tanaka, Martín, *Participación popular en políticas sociales: cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/IEP, 2001(Colección Mínima 44).

A pesar de que estas formas de participación tienen funciones y canales de interlocución definidos, algunas funcionan de manera más dinámica y con mejores resultados que otras. Hay que resaltar que un elemento decisivo ha sido el nivel de coordinación y comunicación con las Juntas Parroquiales Rurales, que ha permitido en estos dos últimos años la generación de políticas conjuntas y coherentes para el desarrollo de los presupuestos participativos.

Paralelamente, bajo la misma pauta de participación, en la Administración Municipal Zona Tumbaco se sigue promoviendo la conformación de veedurías y observatorios ciudadanos para hacer seguimiento a temas de interés colectivo, por ejemplo, la contratación, concesión de la construcción y ejecución de las obras priorizadas, los informes económicos anuales, etc.

Se promueven programas de capacitación a líderes comunitarios, niños, adolescentes, hombres y mujeres, que se han convertido en los interlocutores entre los distintos niveles descritos, las autoridades parroquiales, provinciales y municipales.

Desde el año 2010 y con el apareamiento de un marco jurídico nuevo establecido en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, se ha logrado una mejor coordinación con los distintos niveles de gobierno, lo que ha mejora el nivel de credibilidad de la población en el modelo propuesto de participación ciudadana.

De la experiencia acumulada se confirma que la participación ciudadana no es una práctica natural y espontánea y a decir de la experiencia de los gestores sociales de las Administraciones Zonales, es un proceso que debe ser impulsado todavía constantemente *más por las autoridades* que por la ciudadanía y que depende de los actores de ambas partes, de la herencia cultural, del grado de formación y motivación ciudadana.

## **2.5. Las políticas públicas vigentes en materia de participación ciudadana en el Ecuador y en Quito.**

El artículo 241 de la Constitución del 2008 estipula que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, ibídem el numeral 1 del artículo 264 dispone que los gobiernos municipales tendrán la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal, con el

fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. El artículo 266 de la norma constitucional establece también que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que correspondan a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.

El mismo cuerpo normativo en el artículo 295 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo, considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Así mismo el artículo 466 determina que corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizarla soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras. El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley.

El Artículo 304 del COOTAD señala que en el Sistema de participación ciudadana los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación

ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

El sistema de participación ciudadana se constituye para:

- Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- **Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;**
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- Participar en la definición de políticas públicas;
- Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
- Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y.
- Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

Este mismo sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía y a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

El artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados, respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio y el artículo 46 dispone que los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán con la participación ciudadana..

Es así que la escala de planificación y actuación metropolitana se complementa y articula con las escalas meso y micro territoriales que en el caso del Distrito tienen su correlato en las Administraciones Zonales como circunscripción territorial, en las parroquias urbanas y rurales y en los barrios que la componen.

Por la tanto la gestión desconcentrada implica garantizar que los planes, programas, proyectos, obras y servicios sean correspondientes con la realidad de cada una de esas circunscripciones y al mismo tiempo que sean cercanos a la gente. Significa entonces que las competencias desconcentradas estén perfectamente definidas para que sean ejecutadas por las Administraciones Zonales (como ente administrativo) con los atributos de unidad, integralidad y participación.

Corresponde a este nivel la planificación concurrente, la retroalimentación de las políticas y planes metropolitanos, la ejecución de planes, programas y proyectos de escala Zonal, parroquial y barrial, conforme el detalle del modelo desconcentrado de gestión que se especifica más adelante.

Respecto del uso y ocupación del suelo además Quito cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial del DMQ (PMOT) el cual está orientado a la compactación de la ciudad y a la protección de los nuevos sitios de expansión urbana dentro de los cuales se encuentra las parroquias rurales del Distrito.

Por otra parte el artículo 100 de la Constitución del 2008 estipula que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que se encargarán de:

- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

La ley orgánica de Participación Ciudadana en el Art. 29 determina que la participación y la construcción del poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.

El Art. 52 dispone que los *consejos ciudadanos sectoriales son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial*; el Art. 55 señala que la Planificación es participativa intersectorial, promoverán la realización de diálogos periódicos de deliberación sobre políticas públicas intersectoriales para favorecer la participación de organizaciones sociales y ciudadanía especializada en una o varias de las temáticas. Adicionalmente en la Sección III el art. 66 establece:

“Los consejos locales de planificación.- Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional.” (Ley orgánica de Participación Ciudadana, 2012: art. 66).

En este marco la gestión municipal es una apuesta institucional y política, dirigida a ampliar la democracia representativa hacia una democracia participativa, la gestión

participativa promueve por lo tanto el involucramiento de los ciudadanos y ciudadanas en la definición de planes, programas, proyectos, obras, servicios; su corresponsabilidad en la gestión, veeduría y control de los mismos.

Corresponde así a todas las instancias municipales la implementación de este atributo, en el marco de las políticas, metodologías y herramientas definidas por el gobierno metropolitano para ese efecto. En esta misma línea, por cada uno de los ejes del plan, se definen los responsables de su ejecución, de tal manera que la gestión global se articule a una dinámica permanente de planificación operativa, monitoreo, evaluación y retroalimentación.

Las parroquias rurales incorporadas en el DMQ, son denominadas por el COOTAD como gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, los mismos que conforme el art. 65 literal a tienen también la competencia exclusiva de planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

La primera hipótesis planteada al inicio del documento respecto de la necesidad de plantear políticas alternativas que permitan retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que se presentan actualmente en la zona de Tumbaco, no se confirma puesto que después de años de planificación urbana y de comportamiento urbano económico transmitido desde el Quito Urbano el territorio ha perdido los componentes principales para el uso de suelo rural, puesto que la gente ya no puede y ya no sabe participar, el fraccionamiento del suelo ya no permite el desarrollo de actividades agrícolas y los suelos protegidos no presentan las condiciones óptimas de suelo para el desarrollo de estas actividades. Los territorios rurales de Tumbaco actualmente se encuentran inmersos en acelerados procesos sociales y económicos donde las relaciones e interacciones entre los actores son socialmente construidas y negociadas, las cuales forman estructuras, jerarquías sociales y luchas por el poder.

En este escenario el abordar el territorio desde el desarrollo con la propuesta de superación a través de un enfoque sectorial de las actividades económicas, amenaza la

dicotomía espacial entre lo rural y lo urbano reconociendo el protagonismo de los actores de la sociedad civil. Para hablar otra vez de políticas de uso de suelo rural hay que empezar a mirar el territorio como una construcción social, con una directrices para conservar el suelo que configuren un proyecto socialmente acordado, con el fin común entre los habitantes y las instituciones, reducir la pobreza rural, para que las actividades agrícolas no sean asimiladas e identificadas por sus ocupantes como desarrollo.

Como ya se citó en el Capítulo I, la ruralidad se podría medir en Tumbaco tal como lo propone el IICA a través de los indicadores territoriales de ruralidad, pero aún considerando las cuatro dimensiones propuestas: económica, institucional, social y ambiental en el presente caso nos dejaría un resultado alejado del enfoque endógeno en lo que se refiere al suelo, lo mismo ocurriría con el caso de la vertiente de la ruralidad sin espacio físico dejando afuera el tema participativo, por lo que nos quedaremos con el tercer enfoque puesto que nos permite integrar los componentes propuestos para el caso de estudio: Desarrollo, Uso y ocupación del Suelo y Participación Ciudadana.

El territorio rural de la parroquia de Tumbaco ha ido cambiando en función de las mudanzas: de uso y de población y lo ha hecho de manera vertiginosa lo que ha obligado a la desconcentración política, y muestra de ello es la creación de la Delegación del Municipio de Quito de la Zona Tumbaco en el año 1999, para administrar un territorio que hasta ese año era jurisdicción de la Administración Zonal Norte y que ya estaba lejos de representar a control remoto el desarrollo rural.

### **3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Existen varios enfoques sobre ordenamiento territorial, sin embargo siempre está explícita o implícita la idea de ordenar, organizar y dirigir el uso, ocupación y transformación del territorio para su aprovechamiento óptimo (Massiris, 2005:15). Por ello, las nociones de ordenamiento territorial deben materializarse a través de políticas y regulaciones, ya sea para la definición de competencias territoriales, fortalecimiento de la descentralización, localización de población e infraestructuras viales, de servicios públicos, de grandes equipamientos; y/o para el desarrollo de instrumentos de gestión que permitan zonificar, restringir usos y ocupaciones en planes locales, regionales o nacionales (Carrión, 2008).

El ordenamiento territorial se ha concebido en el Ecuador como un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política estatal para lograr la descentralización, por lo cual se ha asumido durante los últimos años que los procesos de ordenamiento territorial y las políticas de descentralización deben ir muy articulados.

Méndez, citado en Massiris, (2005), sostiene que son sólo dos los enfoques principales de ordenamiento territorial, que engloban otros enfoques. Estos son: de planificación económica y social, atado a políticas de desarrollo económico regional y a otras políticas integrales (Hildenbrand, 2002:33); y el otro, ligado a la planificación física, asociada a los usos del suelo y a procesos urbanos, cuyo objeto principal es la coordinación de aspectos sectoriales alrededor de la planificación urbanística municipal (Carrión Barreno, Gustavo, 2008, "*Debilidades del Nivel Regional en el Ordenamiento Territorial Colombiano. Aproximación desde la Normativa Político Administrativa y de Usos de Suelo*", disponible en [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5648/1/9\\_GUSTAVO-CARRION.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5648/1/9_GUSTAVO-CARRION.pdf), visitada en 02/18/2014).

El segundo enfoque se orienta mucho más a la planificación espacial, asociándose permanentemente a regulaciones de usos del suelo o transformaciones físicas para dotaciones de infraestructura física y expedición de normas para el control, la gestión, el seguimiento de los usos y ocupación del territorio, o la protección y conservación de los recursos naturales.

No obstante y frente a este proceso, como ya lo hemos determinado en párrafos anteriores, el Municipio de Quito como Gobierno Local se ha detenido por varios años en la formulación de las políticas de suelo urbano y rural para lo cual ha establecidos planes, normas y resoluciones respecto del uso y ocupación del suelo, pero fatalmente carece dentro del ciclo de un adecuado sistema de seguimiento, control y evaluación para el ejercicio de una verdadera política pública.

Como planteamos al inicio de este estudio la identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política, los distintos actores perciben al problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Se han diseñado políticas desde una única visión: la técnica, por lo tanto el primer paso para mejorar la política del suelo es abordar los problemas desde el punto de vista de los actores involucrado, pero primero hay que consolidar el aprendizaje de participación desde la sociedad civil y desde el gobierno sectorial.

Las gestiones locales deben emprender grandes procesos de exposición pública de los proyectos de decisión y de las lógicas de organización territorial que afectan a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones, en una especie de evolución de las numerosas rendiciones de cuentas que vienen desarrollándose en Quito y que evocan únicamente pretexto político para consagrar obras de todo tipo, y que contradictoriamente en las zonas rurales hacen referencia a obras viales, contraviniendo las mismas políticas de freno a la expansión urbana establecidas en el actual Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial de Quito 2012, puesto que para nadie es extraño que las vías traen procesos de urbanización consigo. *No hay coherencia entre lo que se dice y se hace.* En el tema de uso y ocupación del suelo falta fortalecer la participación hasta llegar a obtener una discusión sobre el suelo permanente con un sistema similar al de los presupuestos participativos para evaluar periódicamente la visión de los actores y el crecimiento del territorio.

Si ya se han establecido las condiciones de uso y ocupación del suelo a través de rangos de aplicación, asignación y el establecimiento de condiciones de desarrollo de las distintas zonas del territorio: coeficientes constructivos, densidades, usos, etc. las normas urbanísticas han determinado **que se puede y no se puede hacer en todo el territorio del Distrito** y esto ha impactado de manera directa en el valor del suelo y la vida de los ciudadanos, entonces, parece ser que a estas políticas les faltan las **condiciones para la viabilidad del plan, para lo cual debe convertirse en un pacto o contrato social.** **Encontramos aquí el segundo componente** para la construcción de acuerdos y de políticas se debe propender a un fortalecimiento de las instituciones que interactúan de manera cercana con la comunidad y a los actores sociales locales, permanentemente.

Retomando las hipótesis iniciales y basadas en lo dicho anteriormente se evidencia que si es necesario plantear políticas alternativas que permitan retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que se presentan actualmente en la zona de Tumbaco, pero lo primero es iniciar un proceso desde la autoridad, de participación social que permita poner sobre la mesa de discusión no solo las obras sino el tema del suelo.

Si bien las actividades en torno a la tierra han sido los precursores de los vínculos comunitarios en las zonas consideradas como rurales, los vínculos de pertenencia al lugar y a la tierra están siendo eliminados por las inclusiones de formas de uso de suelo y por tanto

formas de vida urbana que traen los procesos inmobiliarios al sector, por lo que la conservación de los ecosistemas, el uso sustentable de los recursos que mantengan la baja consolidación urbana, solo serán posibles si se condicionan fuertemente los proyectos venidos desde la ciudad, a sostener características rurales y de permeabilidad del suelo.

En el caso de Quito y particularmente de la parroquia rural de Tumbaco, no se han aplicado las políticas sobre uso y ocupación del suelo, no se ha podido pasar de la teoría a la praxis, puesto que estas políticas están muy lejos de ser conocidas por la comunidad rural y son de carácter urbano para aquellos que las aplican en el territorio, los constructores.

## CAPÍTULO IV

### 1. CONCLUSIONES

Como ya se mencionó, una de las cualidades del desarrollo local endógeno es que permite acercar el poder a la ciudadanía; el entendimiento de los problemas, la cercanía con las formas de vida de los tomadores de decisiones con los que las reciben puede permitir una mejora democrática y por tanto una mejora en la generación de políticas públicas. Las nuevas condiciones normativas a nivel Nacional en el contexto Ecuatoriano bajo una dinámica de articulación y los lineamientos las condiciones para recuperar el rol de los actores locales para ayudar en la configuración de las decisiones acerca de su destino, el desafío radica en aterrizar estas prácticas a la gobernanza local para que se pueda tejer una red de actores y relaciones. Los actores locales ya no pueden ser un eslabón gesticular en la cadena para el desarrollo sino deben ser capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes con la particularidad de que tendrán que dar cuentas no en una relación mandante – subordinado sino con sus iguales.

Estas nuevas formas de acción para gobernar desde lo local requieren un trabajo de redes y no de jerarquías, aunque en la práctica todavía estas redes se construyan en función de los recursos económicos disponibles y pueden sufrir de una miopía que no permita la articulación de barrios para pensar en sector, en parroquia, en ciudad y en país.

Lo que si está claro es que en el fondo pensar en una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al postramiento, puesto que lo que la gente entiende como desarrollo todavía está ligado al paradigma del subdesarrollo neoliberal. Si bien una mejor calidad de vida se relaciona con los usos y destinos del suelo rural, solamente en la medida en que se pueda lograr una activación sostenida de la economía local: empleo, productividad y recaudación municipal.

A lo largo de esta investigación hemos evidenciado que existen avances muy importantes en temas de políticas asociadas al desarrollo, que además ya se han realizado intentos importantes por parte de los niveles de gobierno sectoriales y locales par generar planes de desarrollo con participación de la sociedad civil, aunque todavía es muy pronto para evaluar sus resultados en el territorio, se ven elementos para la formación de capital social, de igual manera a escala de uso y ocupación del suelo hay políticas emitidas y por lo tanto un camino marcado para el desarrollo del Quito y para este caso en particular, la

parroquia de Tumbaco (Plan Parcial Zona Tumbaco). Sin embargo el eje transversal para el desarrollo de un territorio es la construcción de capital social y por ende la participación permanente del mismo, entendido este desde la concepción que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede a los espacios de poder y a los recursos, y la medida en que esto genera toma de decisiones colectivas y a formulación de políticas. El aspecto fundamental es que se facilite la coordinación y cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la comunidad.

El desafío para la generación de cualquier tipo de políticas que garanticen su aplicación en el territorio es lograra que desde la gestión local se preste más atención a los procesos de construcción con la gente. Los cambios necesarios no se pueden abordar unilateralmente, con organizaciones o proyectos puntuales, sino que se podría iniciar con un sistema base y persistente de interacción social, tal como se han generado los presupuestos participativos, que aunque se ha perdido su real sentido con los años de aplicación, si obliga a los dirigentes y a la comunidad a participar en los procesos de toma de decisiones generando además un efecto de cesión del poder a la comunidad. Uno de los problemas más graves que se encuentran cuando hablamos de desarrollo local es que a menudo se trata de prácticas de construcción de capital social de carácter ocasional y desarticulado, como ya señalamos la articulación de las propuestas es fundamental y en el caso Ecuatoriano los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil tienen ya establecidas sus competencias en un marco que actualmente no permite actuar si las acciones no son articuladas. La gestión local será útil a largo y medio plazo si se articula y mantienen los marcos nacionales, los cuales deben ser permanente objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local, considerando que el desarrollo es una estrategia más política, que económica o social en sentido estricto.

No hay que olvidar que todo lo anterior depende de los recursos y de las decisiones a niveles más altos, no obstante la construcción de capital social permite empujar y obligar a los que pasan por el poder para influir en las decisiones, para que se entiendan y respeten los territorios, las prácticas y la tierra. La consecución de los planes requiere, seguimiento por parte de la sociedad civil, por lo que es indispensable construir las asambleas ciudadanas en los territorios, a propósito del quinto poder del estado.

Tal como el concepto de desarrollo ha evolucionado, dependiendo de los momentos políticos y territoriales, las medidas aplicadas para el desarrollo rural han ido variando, en

razón de la visión de la sociedad en su conjunto. La intención de Ordenamiento Territorial en los años ochenta , no buscaba ordenar los usos del suelo y regular sus formas de aprovechamiento, estaba ligada más bien a potenciar las actividades económicas para evitar la excesiva migración campo ciudad debido a los problemas sociales; la intervención del estado estaba orientada a devolver en unos casos y/o a mantener el dinamismo económico para mejorar la calidad vida rural.

Las actividades agrarias eran consideradas las base del desarrollo de estas zonas, no obstante a partir de los 80, debido a la fuerte presión inmobiliaria las área rurales pasaron a ocupar el papel de reservas para incorporación de usos urbanos a corto, mediano y largo plazo, ya sea para el ocio (guiado hacia actividades de turismo), residencial y/o de reserva ambiental. Es así que la visión productivista de desarrollo de las zonas, empezó a incorporar para los años 90 políticas con otros objetivos y preocupaciones como son las ambientales, la de potenciación de servicios para la población urbana entrante y las formas de intervención se vuelven proteccionistas y urbanas.

Hay que resaltar que los avances que se consiguieron en materia productiva, referidos a la urbanización y tecnificación rural fueron los detonantes para cambiar la mentalidad de la comunidad quienes valoraron estas acciones como progreso, no obstante la urbanidad valoró los cambios como adversos siendo que las zonas rurales dejaron de ser en gran parte esas áreas asociadas a la tranquilidad que dejaba el modelo agrario tradicional. Uno de los principales traumas que se sintieron fueron el desarrollo de las arterias viales que permitieron estrechar la brecha campo – ciudad y que trajeron consigo los problemas de contaminación y vialidad.

El abordaje de la problemática de uso y ocupación del suelo rural de la parroquia de Tumbaco realizado en el presente trabajo desde las perspectiva de: desarrollo, políticas públicas y participación ciudadana da cuenta de que los territorios se configuran desde los intereses económicos y que el envejecimiento de la población y el valor del suelo son factores determinantes para el paso insensato y rápido de rural a urbano. Las políticas urbanas o no ajenas al entendimiento social han convertido a la tierra en mercancía y al Estado (cualquiera que fuese su nivel) en policía.

Las condiciones actuales de tenencia de la tierra y los índices de fraccionamiento ilegal de la misma han provocado un patrón irreversible de densificación poblacional que

está debilitando las prácticas agrícolas tradicionales que todavía se sostienen en muchos de los barrios rurales, porque nos estamos quedando sin espacio para ser rurales. La inserción esporádica de usos residenciales urbanos en los espacios del campo generan conflictos que tiene que ver ya con la forma de vida, que traen consigo desasosiego y desorden al orden y fraccionan no solo la tierra sino los intentos de acción comunitaria.

La planificación urbana en temas de Ordenamiento Territorial de la que ha sido objeto esta parroquia durante más de veinte años, los procesos inmobiliarios y la escasa capacidad de control de la Municipalidad muestran que la hipótesis planteada respecto de la necesidad de buscar políticas de uso de suelo alternativas que permitan retomar las prácticas agrícolas tradicionales, con los nuevos condicionantes de espacio y de cambio de uso del suelo que se presentan actualmente; es posible pero para esto lo primero es necesario un lento y largo camino de construcción social, para que pueda existir participación ciudadana y para poder hablar de una apuesta al desarrollo local; no hay manera de valerse de normas si no hay comunidad que las entienda y las aplique.

Los pocos datos catastrales acuñados por la municipalidad de la parroquia de Tumbaco, muestran un patrón creciente de fraccionamiento ilegal del territorio y los datos de procesos legales sobre subdivisión muestran un patrón más lento de ocupación pero urbano, irreversible y continuo.

De lo anterior se desprende que no obstante las nuevas y viejas políticas públicas existentes en temas de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, su inocua aplicación en los últimos 10 años y su repercusión en el uso y ocupación de suelo en zonas agrícolas afectadas por la minifundización y la urbanización excesiva en zonas rurales, ha generado procesos irreversibles de fraccionamiento acelerado e informal de las tierras cuya incidencia se muestra en los cambios de uso y ocupación del suelo espontáneos, frente al abandono de las prácticas tradicionales y su repercusión en la forma de vida y de relaciones comunitarias a escala barrial e inter-barrial; se ha impregnado en la dinámica social una manera de vivir y de actuar urbana que en poco transformará las contradicciones en coherencias normativas y no nos quedará más que cambiar la tierra por el cemento y el buen vivir por el crecimiento económico.

## BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gutiérrez, Marco Antonio, Galo Jewinson y Chamorro Troncoso, Desarrollo Sostenible con Enfoque Territorial del Cantón Saquisilí de la Provincia de Cotopaxi, Maestría en Gerencia de Empresas Agropecuarias, Universidad Estatal de Bolívar, 2007.

Clichevsky, Nora, (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una Aproximación*, disponible en [www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky2.pdf](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky2.pdf), visitado en 05-05-2014.

Carrión Barreno, Gustavo (2008), “Debilidades del Nivel Regional en el Ordenamiento Territorial Colombiano. Aproximación desde la Normatividad Político Administrativa y de Usos del Suelo” disponible en [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5648/1/9\\_GUSTAVO-CARRION.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5648/1/9_GUSTAVO-CARRION.pdf), visitada en 02/18/2014

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, (2010), Registro Oficial No 303, Año II, 19 -10-2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, (2010). Registro Oficial No 306 del 22 -10-2010

Dagnino, Evelina, (2008), “Los significados de ciudadanía en América Latina” en *Estado, Democracia y Populismo en América Latina*, Chaparro, Adolfo, Carolina Galindo, Sallenave, Ana María, Bogota, Colombia, Editorial Universidad del Rosario.

Dorner, P., (1974), *Reforma agraria y desarrollo económico*, Madrid, España, Alianza Editorial.

González Casanova, Pablo, (1985), *Historia Política de los campesinos latinoamericanos*, México D F., México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

ILPES, (1999) *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de La Globalización*, Ediciones Universidad del BIO BIO.

Kay, Cristóbal, (s/r), “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina”, ponencia presentada en la Universidad de Lleida, disponible en [http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537\\_19.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537_19.pdf), visitado en 05/02/2014.

Kelly, Janet, (2003), *Políticas Públicas en América Latina: Teoría y Práctica*, Caracas, Venezuela, Ediciones IESA.

Lahera, Eugenio, (2004), *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile, Chile, Publicación de las Naciones Unidas

Ley Del Distrito Metropolitano De Quito, (1993).

Martínez Nogueira, Roberto, (1995) “Análisis de políticas públicas”, disponible en <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Martinez-Nogueira-Analisis-de-politicas-publicas.pdf>, visitado en 15-02-2014.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Universidad de Lleida(s/r), El mundo rural en la era de la globalización: Incertidumbres y potencialidades, Madrid, España, disponible en [www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537\\_all.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537_all.pdf), visitado en 01-15-2014.

North, Liisa L., y John D. edit., Cameron, (2008), *Desarrollo rural y neoliberalismo*, Quito, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

Ordenanza Metropolitana que establece el sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social del Distrito Metropolitano de Quito, (2006), disponible en [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/) visitado en 11-02-2013.

Ordenanza de Concejo “De sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, (2000), disponible en [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-046%20-%20PARTICIPACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-046%20-%20PARTICIPACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD.pdf), visitada en 11-02-2013.

Paz y Miño, J. y Pazmiño, D. (2008), “El proceso Constituyente desde una perspectiva histórica” *La Tenencia, Revista de análisis político*, ILDIS.

Pérez Correa, Edelmira, María Adelaida y Farah Q, (2004), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*, Bogotá, Colombia, Grupo de Investigación “Institucionalidad y Desarrollo Rural”, del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Grupo reconocido por COLCIENCIAS.

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Tumbaco 2012-2025 (2012), disponible en [www.pichincha.gob.ec](http://www.pichincha.gob.ec), visitado en 01-15-2013.

Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial 2011. Registro Oficial Edición Especial 276 del 30-03-2012.

Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial de Quito, (2011), disponible en [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202011/ORDM-0171%20%20%20%20%20PLAN%20METROPOLITANO%20DE%20ORDENAMIENTO%20-PMOT.PDF](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202011/ORDM-0171%20%20%20%20%20PLAN%20METROPOLITANO%20DE%20ORDENAMIENTO%20-PMOT.PDF), visitado en 01-10-2012

Plan Parcial Zona Tumbaco - Cumbayá, (2008).

Resico, Marcelo F., (s/r) “Introducción a la economía social de mercado”, Edición Latinoamericana, disponible en [www.kas.de/wf/doc/kas\\_29112-1522-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29112-1522-4-30.pdf), visitado en 10-05-2013.

Sen, Amartya, (s/r) *Los bienes y la gente*, Comercio Exterior Vol 35 No 10, núm. 12. México 1983

SENPLADES, (2009), *Plan Nacional de Desarrollo, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, 2009-2013*.

SENPLADES, (2010), *Zona 4, Agenda Zonal para el Buen Vivir, propuesta de desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento Territorial*.

SENPLADES, (2011), *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias; Documento de trabajo v1.0*.

Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez y Rafael Echeverri (2003), *Territorios Rurales, Estrategias y políticas en América Latina*, Seminario Internacional, Territorio, Desarrollo Rural e Democracia, Fortaleza, Brasil, IICA.

Tamayo Sáenz, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón y otros, *La Nueva Administración Pública*, Alianza. Bs. As.

Tanaka, Martín, *Participación popular en políticas sociales: cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/IEP, 2001(Colección Mínima, 44).

Torres, Víctor Hugo (2008), *Políticas públicas territorios y localidades*, Quito, Ecuador, ABYA AYALA.

Vásquez, Baquero, (2000), *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual*, Santiago, Chile, CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, disponible en <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/0036fb4747ed27c394efbb08c1daca3.pdf>, visitado en 10/08/2013.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### CUADRO DE ACTORES SOCIALES

Actor social	Actividad que cumple	Intereses con el territorio	Limitaciones del actor	Potencialidades del actor
Gobiernos autónomos descentralizados Provincial	Competencias establecidas por el COOTAD	Impulsar el desarrollo en las dimensiones económico, productiva y ambiental en las comunidades y provincia	Limitado presupuesto para atender las demandas y necesidades del desarrollo. Normativa desactualizada	Personal con experiencia en gestión del territorio Infraestructura Legitimidad y presencia en todo el territorio Vinculación con la comunidad
Gobiernos autónomos descentralizados Municipal	Competencias establecidas por el COOTAD	Impulsar el desarrollo social del cantón. Dotar de infraestructura y servicios básicos y sociales a los asentamiento humanos del cantón	Celo institucional Poca presencia en todo el territorio cantonal Planificación y gestión sin participación ciudadana Catastros desactualizados	Capacidad legal de generar recursos propios Administración desconcentrada Capacidad legislativa Atribuciones sobre el ordenamiento territorial Información de asentamiento humanos del Cantón
Gobierno Autónomo descentralizado Parroquial	Competencias establecidas por el COOTAD	Territorio	Descoordinación entre barrios, falta de incentivo para los miembros de la junta, no hay respuesta del pueblo a convocatoria, falta de consenso en el apoyo externo, no hay planificación, presupuesto insuficiente, falta de pertenencia al proyecto administrativo, falta de respaldo del DMQ	Respaldo de la Ley Presupuestos Respaldo de HGPP Respaldo de la Comunidad
4 Comunas	Representar al AH	Buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del AH	Producción agrícola de consumo interno	
12 Barrios:	Gestionar bienes y servicios para mejorar las	Integración social	Buen Liderazgo, buena autogestión	

	condiciones de vida en los AH			
Despachos Parroquiales Católicos	Religión	Comunidad	Referentes de valores	convocatoria
Centro Cristiano Evangélico, Iglesia Evangélica Buen Pastor, Iglesia Pentecostés	Religión	Comunidad	Intimidación dogmática Psicológica, impositiva discriminadores	Capital económico
Unidad de Policía Comunitaria	Falta de preparación académica, poca cobertura	Imagen		
Liga Deportiva	Seguridad social	Comunidad	Pretexto para Consumo de licor.	Distracción deportiva
Parroquial	Desestrés			
Zonal DMQ	Infraestructura	Comunidad	Crean pugnas de poder, clientelismo, paternalismo, atención descortés de funcionarios, crean trabas burocráticas	Financiamiento
Fiscalía	Investigación de denuncias	Judicial	Trabajo individualista	
Correos	Correspondencia	Comunidad	Discontinuidad de titular	
Tenencia Política	Seguridad ciudadano	Comunidad	Atención deficiente, Equipos caducos	
Registro Civil	Identidad	Comunidad	Burocratización de los tramites	Respaldo gubernamental
Centro de Equidad y Justicia DMQ	Mediación	Comunidad	Atención tendencial de género hacia la mujer.	Infraestructura, Legislación
Instituciones educativas	Educación	Niños, Niñas y adolescentes	Limitada infraestructura, equipamiento y personal docente	Referentes culturales
Subcentro Salud MSP y Centro Salud HCPP	Salud	Comunidad	Sistema de atención deficiente, mala distribución de personal, falta de especialidades	

Fuente: GAD parroquial, 2010  
Elaboración: ETP-GADPP