



**INFORME NACIONAL DEL
ECUADOR**

**TERCERA CONFERENCIA DE LAS
NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA
Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE
HABITAT III**



SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y ASENTAMIENTOS HUMANOS - SHAH

QUITO, DICIEMBRE, 2015

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO	1
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	3
1. CUESTIONES DEMOGRÁFICAS	5
1.1 La Perspectiva desde el territorio	5
a. Población urbana y rural	5
b. Distribución poblacional en el territorio	6
1.2 Ciclo de vida, autoidentificación étnica y presencia de mujeres	11
a. Transformaciones en la estructura etaria	11
b. Autoidentificación étnica	15
c. Presencia de la mujer	17
2. Ciudad Equitativa.....	19
2.1 Inequidad Urbana.....	19
2.2 Acceso a vivienda	30
2.3 Asentamientos humanos precarios	36
2.4 Dotación de servicios básicos.....	42
2.5 Dotación de equipamientos y servicios	46
2.6 Dotación de Áreas Verdes.....	49
3. Ciudad Sustentable y Resiliente	51
3.1 Efectos del cambio climático.....	51
a. Reducción de emisiones	53
3.2 Reducción del riesgo de desastres	54
3.3 Expansión urbana.....	58
3.4 Soberanía alimentaria	64
4. Ciudad Productiva.....	66
4.1 Estructura productiva y sistema de ciudades	66
4.2 Nivel de especialización económica DE LAS CIUDADES	73
4.3 Infraestructura de talento humano y productiva	77
5. Recuperación de lo Público	78
5.1 Constitución de derechos.....	78
5.2 Estado en el territorio, descentralización y desconcentración	78
a. La desconcentración.....	78

b. La descentralización	80
c. Modelo de Equidad Territorial.....	81
5.3 Mejora de la participación y los derechos humanos en el desarrollo urbano.....	82
a. El Derecho a la Ciudad.....	82
b. Participación ciudadana	83
c. Participación en la construcción de la agenda pública	84
5.4 Seguridad ciudadana.....	85
a. Delincuencia común, organizada, y transnacional	85
b. Violencia de género en todas sus formas y violencia contra niños, niñas y adolescentes.....	86
c. Convivencia ciudadana	88
5.5 Finanzas municipales.....	89
5.6 Legislación urbana y de ordenamiento territorial	93

INDICADORES..... 97

I. Porcentaje de personas que viven en barrios de tugurios:	97
II. Porcentaje de la población urbana con acceso a una vivienda adecuada:.....	97
III. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable:	97
IV. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados:	97
V. recolección de residuos Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recolección de residuos:	97
VI. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía para el hogar no contaminante:.....	97
VII. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a transporte público: .	98
VIII. Nivel de descentralización efectiva para el desarrollo urbano sostenible medido en términos de:	98
IX. Porcentaje de autoridades municipales, regionales y nacionales que han aplicado políticas urbanas en apoyo del desarrollo económico local y la creación de empleos y medios de subsistencia decentes:	99
X. Porcentaje de autoridades municipales y regionales que han adoptado o aplicado políticas o estrategias de seguridad urbana:.....	99
XI. Porcentaje de autoridades municipales y regionales que han aplicado planes y diseños para lograr ciudades resilientes y sostenibles que sean incluyentes y respondan al crecimiento de la población urbana de manera adecuada:	99

BIBLIOGRAFÍA 100

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la población urbana y rural desde 1950.....	6
Gráfico 2. Distribución de la población por regiones naturales, 2001 y 2010 (amanzanado).	7

Gráfico 3. Clasificación de ciudades según ejercicio de Pareto.	9
Gráfico 4. Población y tasa de crecimiento poblacional por grupo de ciudad.....	10
Gráfico 5. Tasa de crecimiento poblacional (Ecuador 2001 y 2010).....	10
Gráfico 6. Concentración de la población 2001 y 2010.	11
Gráfico 7. Pirámide Poblacional (1990, 2001, 2010).....	12
Gráfico 8. Distribución de la población por grupos intergeneracionales por escala de ciudad.....	13
Gráfico 9. Población adulta mayor 65 años comparada con niños.....	13
Gráfico 10. Número de jóvenes por adulto mayor.	14
Gráfico 11. Índice de Envejecimiento.	15
Gráfico 12. Población Nacional según autoidentificación étnica.....	16
Gráfico 13. Pueblos y nacionalidades asentados en zonas urbanas y rurales.	17
Gráfico 14. Mujeres jefas de Hogar.....	18
Gráfico 15. Evolución dela desigualdad en países de América Latina y el Caribe.....	22
Gráfico 16. Evolución coeficiente de Gini en las ciudades principales del Ecuador (2010-2014).....	22
Gráfico 17. Pobreza por Necesidades Básicas (NBI) y coeficiente de Gini por provincia.	23
Gráfico 18. Índice Social Comparativo por área (1990, 2001, 2010).	24
Gráfico 19. Índice Social Comparativo (1990, 2001, 2010).....	25
Gráfico 20. Tipos de Necesidades Básicas Insatisfechas por Parroquias NBI (2010).	26
Gráfico 21. Distribución de NBI por grupos etarios en zonas urbanas.	27
Gráfico 22. Distribución de NBI por grupos poblacionales en zonas rurales.	27
Gráfico 23. Pobreza por NBI según grupos etarios y grupo de ciudad.	28
Gráfico 24. Porcentaje de mujeres pobres (sectores amanzanados).	29
Gráfico 25. Pobreza por NBI según Auto identificación étnica a nivel nacional.	30
Gráfico 26. Déficit cuantitativo de viviendas en Ecuador (2010).....	31
Gráfico 27. Monto total de créditos otorgados para vivienda (banca privada).....	32
Gráfico 28. Crédito del BIESS por segmento (2010-2013).	33
Gráfico 29. Volumen de crédito destinado al segmento vivienda (2008-2013).	33
Gráfico 30. Hogares urbanos y rurales en asentamientos irregulares estimados por precariedad.	37
Gráfico 31. Cantones con mayor número de hogares en asentamientos irregulares.	38
Gráfico 32. Cantones con mayor presencia de asentamientos precarios en zonas urbanas.	39
Gráfico 33. Asentamientos precarios en ciudades Metrópolis.....	40
Gráfico 34. Asentamientos precarios en ciudades Grandes seleccionadas.....	40
Gráfico 35. Asentamientos precarios en ciudades Medianas seleccionadas.....	41
Gráfico 36. Eliminación de aguas servidas, basura y acceso a agua por red pública de alcantarillado (2010).	43
Gráfico 37. Acceso a servicios básicos según escala de ciudad (2010).	44
Gráfico 38. Créditos aprobados por Servicios Básicos: 2005 – 2014 millones de dólares.....	44
Gráfico 39. Inversión pública de los municipios en agua potable (2008, 2010 y 2012).....	45
Gráfico 40. Inversión pública de los municipios en alcantarillado (2008, 2010 y 2012).....	46
Gráfico 41. Porcentaje de municipios que cumplen con la recomendación de la OMS.	49
Gráfico 42. Cantones que cumplen con el IVU recomendado por la OMS (2010).....	50
Gráfico 43. Principales emisiones de GEI en Ecuador por sector.....	54
Gráfico 44. Zonas en riesgo de inundación.	56
Gráfico 45. Sectores Censales en Áreas de Peligro Volcánico.	58
Gráfico 46. Expansión Urbana y tasa de crecimiento poblacional (2001 – 2010).	60
Gráfico 47. Crecimiento de la mancha urbana en ciudades Metrópolis y Grandes.	61

Gráfico 48. Crecimiento de la mancha urbana en ciudades Medianas en el período 2001 - 2010. .	62
Gráfico 49. Presión poblacional sobre áreas agrícolas y de protección.....	65
Gráfico 50. Valor Agregado Bruto Nacional (millones de dólares).	66
Gráfico 51. Valor Agregado Bruto en el sector agrícola.....	67
Gráfico 52. Valor Agregado Bruto en el sector manufacturero.	68
Gráfico 53. Valor Agregado Bruto en el sector inmobiliario.	69
Gráfico 54. Comparativo entre Valor agregado Bruto y Unidades Económicas.	71
Gráfico 55. Participación del Top 10 de cantones en la Valor Agregado Bruto.	72
Gráfico 56. Cantones con mayor tasa de crecimiento entre el 2008 y 2013.	73
Gráfico 57. Población Económicamente Activa – año 2010.	75
Gráfico 58. Población Ocupada, Remunerada y No Remunerada – año 2010.	75
Gráfico 59. Relación personal no remunerado vs personal ocupado.	76
Gráfico 60. Distribución de las unidades económicas según grupo de ciudades – año 2010.	77
Gráfico 61. Evolución de la tasa de homicidios /asesinatos en Ecuador por cada 100 mil habitantes (2001-2012).....	86
Gráfico 62. Denuncias en Comisarías de la Mujer y la Familia por sexo (2007-2011)	87
Gráfico 63. Provincias donde se reporte el mayor número de violencia de género (físico y sexual) por cada 10 mil habitantes.....	88
Gráfico 64. Dependencia Fiscal a nivel cantonal (2012).	90
Gráfico 65. Dependencia Fiscal por Grupo de ciudades (2012)	91
Gráfico 66. Eficiencia en la recuperación de la inversión en los GAD (a nivel cantonal)	92
Gráfico 67. Eficiencia en la recuperación de la inversión en los GAD municipales.....	93
Gráfico 68. Componentes a considerar en la legislación urbana.....	96

TABLA DE TABLAS

Tabla 1. Población urbana y rural, Ecuador 2010.	6
Tabla 2. Distribución poblacional en el territorio (Ecuador 2001 - 2010).....	8
Tabla 3. Índice de envejecimiento.	14
Tabla 4. Personas por hogar 2001-2010 según estrato de ciudad.....	15
Tabla 5. Cantones que recibieron más créditos para servicios básicos.	45
Tabla 6. Ranking de ciudades según Valor Agregado Bruto nacional.	70
Tabla 7. Nivel de especialización económica de las ciudades.....	74

GLOSARIO

Cambio Climático - Cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Déficit de Vivienda Cuantitativo - viviendas irrecuperables que deberían reponerse.

Déficit Habitacional Cualitativo - Deficiencias constructivas de carácter recuperable de las viviendas.

Dispersión Suburbana - Fenómeno de expansión (controlada o no controlada) de una ciudad y sus barrios hacia la tierra rural en la periferia de una zona urbana.

Gases de Efecto Invernadero (GEI) - Cualquier gas que absorbe la radiación infrarroja en la atmósfera. Ejemplos de gases de efecto invernadero son: el vapor de agua, el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido de nitrógeno (N₂O), los hidroclorofluorocarbonos (HCFCs), los hidrofluorocarbonos (HFCs), los perfluorocarbonos (PFCs) y el sulfuro hexafluorido (SF₆).¹

Índice de Verde Urbano - Es la cantidad de áreas verdes urbanas en donde predomina vegetación y elementos naturales del entorno, manejado (directamente o indirectamente) por entes públicos como (municipios, gobiernos provinciales, regionales o Estado) existentes dentro del territorio, dividido para el número de habitantes de las zonas urbanas (INEC, 2012).

Jefe del hogar (Social) - Se asume como jefe/a del hogar a la persona que los miembros del hogar reconocen como tal independientemente del aporte económico al hogar.

Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Se considera “pobre” a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo.

Sector Censal Amanzanado - Es una división estadística para el trabajo de los operativos de campo en investigaciones estadísticas, y está conformado por un promedio de 150 viviendas. (INEC – 2010).

Seguridad Alimentaria - Tener acceso físico, social y económico en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Soberanía Alimentaria - Es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos (Via Campesina, 1996).

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change Glossaries.

Tasa Global de Fecundidad (TGF) - Número de hijos que, en promedio, tendrán en toda su vida reproductiva las mujeres en edad fértil (15 a 49 años cumplidos), si su reproducción transcurriera según el patrón de fecundidad observado en un determinado año.²**Tasa Global de Fecundidad (TGF)** - Número de hijos que, en promedio, tendrán en toda su vida reproductiva las mujeres en edad fértil (15 a 49 años cumplidos), si su reproducción transcurriera según el patrón de fecundidad observado en un determinado año.³

Valor Agregado Bruto (VAB) - Es la diferencia entre la producción bruta y el consumo intermedio utilizado en el proceso productivo. Por otro lado, el VAB, corresponde a la suma de: remuneraciones de los empleados, consumo de capital fijo, excedente neto de explotación y los impuestos indirectos netos. El VAB es un saldo contable, que se obtiene en las cuentas de producción de los agentes (sectores institucionales o industrias).

² http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Poblaci%C3%B3n/ficpbl_D03.htm

³ http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Poblaci%C3%B3n/ficpbl_D03.htm

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIESS	Bando del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BRT	Sistema de autobús de tránsito rápido (<i>Bus Rapid Transit</i>)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COIP	Código Orgánico Integral Penal del Ecuador
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
DMT	Dirección Municipal de Tránsito de Guayaquil
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025
ETN	La Estrategia Territorial Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEI	Emisiones Gases de Efecto Invernadero
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFIS	Instituciones Financieras Internacionales
ISC	Índice Social Comparativo
IVU	Índice verde urbano
LOOTUS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo
MAE	Ministerio de Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca

NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
MET	Modelo de Equidad Territorial
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
PGE	Presupuesto General del Estado
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRTPM	Plan de Racionalización del Transporte Público Masivo de la Ciudad de Guayaquil
RR. NN.	Recursos Naturales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SHAH	Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI Ecuador
SIV	Sistema de Incentivos para Vivienda
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
TGF	Tasa Global de Fecundidad
UGR	Unidades de Gestión de Riesgos
USCUSS	Uso del Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura

1. CUESTIONES DEMOGRÁFICAS

Al 2010, el Ecuador cuenta con una población total de 14'483.499 habitantes, de los cuales el 62,7% vive en ciudades y según proyecciones del INEC aumentará a 64% en el 2020. Con ello, el Ecuador se habrá transformado en un país predominantemente urbano invirtiendo la distribución entre la población urbana y rural, ya que en 1970 esta era de 39,5% y 60,5% respectivamente. Esta transición “generó un desarrollo urbano desordenado, sin planificación, regulación, ni control, con carencias en las prestaciones de servicios básicos y con profundas inequidades territoriales (parroquias de extrema riqueza junto a parroquias de extrema pobreza) (SENPLADES, 2013a, p. 142)”. El modelo de desarrollo urbano no ha sido sustentable en términos económicos, sociales y ambientales y ha generado ciudades inequitativas y excluyentes, con un mercado de suelo con fuertes tendencias especulativas, resultado de la poca capacidad de los municipios de regular, gestionar y planificar el suelo de los cantones, y de la poca articulación entre los distintos actores que intervienen en el territorio.

- Un proceso de urbanización de estas características, por lo general, genera trastornos socio-espaciales con serios efectos en la población y en el territorio, que se pueden resumir como:
- El limitado acceso a suelo para equipamientos, espacio público y vivienda para los sectores de menores ingresos, relacionado con la concentración de la propiedad y los procesos especulativos;
- La segregación espacial urbana, agravada con el fenómeno de los barrios cerrados exclusivos y el crecimiento pensado desde el transporte individual motorizado, dejando de lado a los peatones y las dinámicas sociales y culturales que generan calidad de vida urbana;
- La afectación de los cinturones de reserva ecológica, de los suelos de vocación agrícola, u otras áreas cuyas características no necesariamente sincronizan con la implantación de infraestructura;
- La proliferación de asentamientos en zonas de riesgos y persistencia del mercado informal, causados tanto por la ya mencionada escasez de suelo asequible, la falta de control, y la falta de reglamentación y normativa urbana clara y apropiada;
- La promoción de estructuras urbanas ineficientes y disfuncionales con bajos niveles de densidad y por lo tanto, dificultades de asegurar dotaciones adecuadas de servicios urbanos.

1.1 LA PERSPECTIVA DESDE EL TERRITORIO

a. Población urbana y rural

Según el Censo de Población y Vivienda del Ecuador del año 2010, el Ecuador tiene una población de 14'483.499 habitantes; el 62,7% de los ecuatorianos vive en ciudades (**Tabla 1**). A la vez, la rapidez con la que la población urbana aumenta es mayor que la de la población rural (**Gráfico 1**).

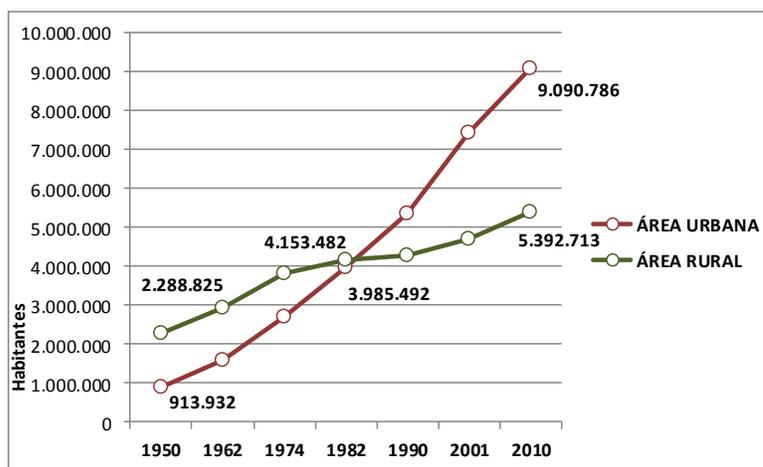
Tabla 1. Población urbana y rural, Ecuador 2010.

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda (2010).

Área	Población	%	Viviendas	%
Urbana	9.090.786	63%	2.391.499	63%
Rural	5.392.713	37%	1.357.42	37%
Total	14.483.499	100%	3.748.919	100%

Gráfico 1. Evolución de la población urbana y rural desde 1950.

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010.



Es necesario resaltar que las cifras tienen como referencia territorial la subdivisión político-administrativa en parroquias urbanas y rurales, lo cual no refleja adecuadamente las tendencias de la distribución poblacional en el territorio, especialmente alta en sectores suburbanos calificados como parroquias rurales. Por lo tanto, más adelante se incorporará como categoría de análisis, los sectores amanzanados (i.e. polígonos con concentraciones poblacionales de 2.000 personas o más). A partir de ello se estima, según datos del Censo de Población y Vivienda al 2010, la proporción real de la población urbana del Ecuador en 74,3%.

b. Distribución poblacional en el territorio⁴

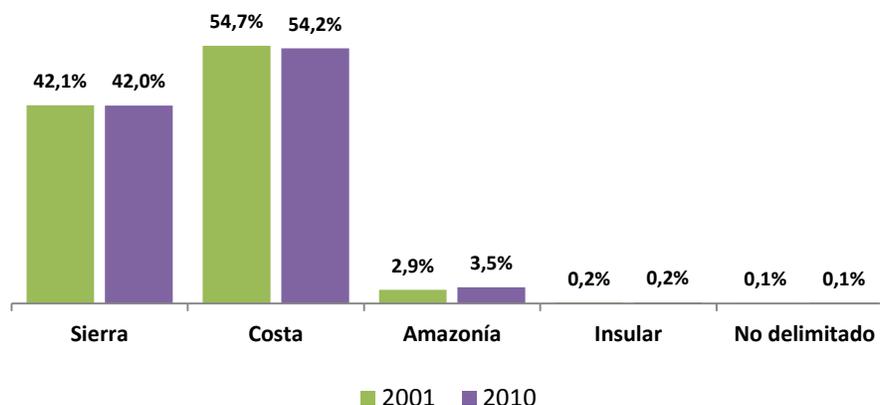
Como se muestra en el **Gráfico 2**, se evidencia que el 96,2% de la población urbana y rural asentada en sectores amanzanados reside en la Sierra y Costa (42,0% y 54,2% respectivamente). Entre el censo del 2001 y 2010 no se observan cambios sustantivos en la distribución de la población a nivel provincial. Guayas, Pichincha y Manabí acogen el 59,9% de la población nacional, condición que no se vio alterada durante el último período. Sin embargo, Sierra y Costa ceden su

⁴ A partir de esta sección, cuando en el documento se haga referencia a la población urbana o a una zona urbana, se hará referencia a la población o a las zonas consideradas como sectores censales amanzanados. Un Sector Censal Amanzado es una división estadística para el trabajo de los operativos de campo en investigaciones estadísticas, y está conformado por un promedio de 150 viviendas. (INEC, 2010). Cuando los datos estadísticos no permitan desagregar la información por sectores amanzanados, se usará el término urbano político administrativo.

importancia relativa en crecimiento demográfico durante la última década, aumentando la participación de la Amazonia del 2,9% al 3,5% en la población en sectores amanzanados. Si este análisis se lo realiza a través de la tasa de crecimiento, se observa que la Amazonia y la Región Insular registraron una mayor dinámica demográfica con respecto a las otras regiones.

Gráfico 2. Distribución de la población por regiones naturales, 2001 y 2010 (amanzanado).

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001 y 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).



Con el objetivo de retratar y entender adecuadamente las tendencias de distribución de la población en el territorio nacional, se propone una agrupación de las ciudades del país según rangos de ciudad Metrópoli, Grande, Mediana y Pequeña, en función de un ejercicio de Pareto basado en la distribución proporcional de la población en las ciudades⁵. La comparación de los resultados de este ejercicio para los años 2001 y 2010 permite realizar algunas conclusiones (**Tabla 2 y Gráfico 3**).

Quito y Guayaquil, consideradas como ciudades Metrópolis, concentran el mayor porcentaje de la población urbana nacional, pero con una tendencia a la baja, pasando del 43% en el 2001 al 41% en el 2010. En cambio, hay un aumento de la importancia de las ciudades Grandes, Medianas y Pequeñas que concentran el 57% en el 2001 y el 59% en el 2010, de la población urbana.

De especial interés son las dinámicas de las ciudades Grandes y Medianas: Cuenca, Santo Domingo, Machala, Portoviejo y Manta se mantienen como ciudades Grandes; Riobamba, Esmeraldas, Milagro, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Santa Elena y La Libertad se mantienen como ciudades Medianas. En tanto, Ambato, en términos cuantitativos, baja a ciudad mediana,

⁵ Es evidente que un análisis basado en rangos de ciudades por tamaño de población no permite un entendimiento apropiado de los fenómenos de crecimiento y configuración espacial. Por un lado, ya se hizo referencia a la necesidad de completar el análisis de la relación entre población urbana y rural por un enfoque a partir de los sectores amanzanados. Por el otro lado, es necesario incluir en el análisis del sistema de ciudades, más allá del factor cuantitativo (número de habitantes), un enfoque funcional, localización y sinergia en el territorio.

Latacunga, antes mediana, ahora pertenece a la categoría de ciudades pequeñas. Por otra parte, Durán sube de ciudad mediana a grande, Rumiñahui sube incluso de ciudad pequeña a mediana.

Tabla 2. Distribución poblacional en el territorio (Ecuador 2001 - 2010).

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

CATEGORÍA	DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL ⁶			
	2001		2010	
Ciudad Metrópoli⁷	43%	Guayaquil y Quito	41%	Guayaquil y Quito
Ciudad Grande⁸	57%	Cuenca, Machala, Portoviejo, Manta, Ambato y Santo Domingo	59%	Cuenca, Machala, Portoviejo, Manta, Durán, Santo Domingo
Ciudad Mediana⁹		Riobamba, Esmeraldas, Milagro, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Durán, Latacunga, La Libertad y Santa Elena		Riobamba, Esmeraldas, Milagro, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Rumiñahui, Ambato, Santa Elena, La Libertad
Ciudad Pequeña¹⁰		(N. 202) Top 10 en población: Otavalo, Tulcán, Chone, Pasaje, Santa Rosa, Jipijapa, Daule, Lago Agrio, Huaquillas, Quinindé		(N. 205) Top 10 en población: Otavalo, Latacunga, Daule, Salina, Pasaje, Tulcán, Chone, Montecristi, Quinindé, Santa Rosa

⁶ Porcentaje del total de la población nacional en sectores amanzanados.

⁷ Ciudades con el mayor número de población (Quito, Guayaquil).

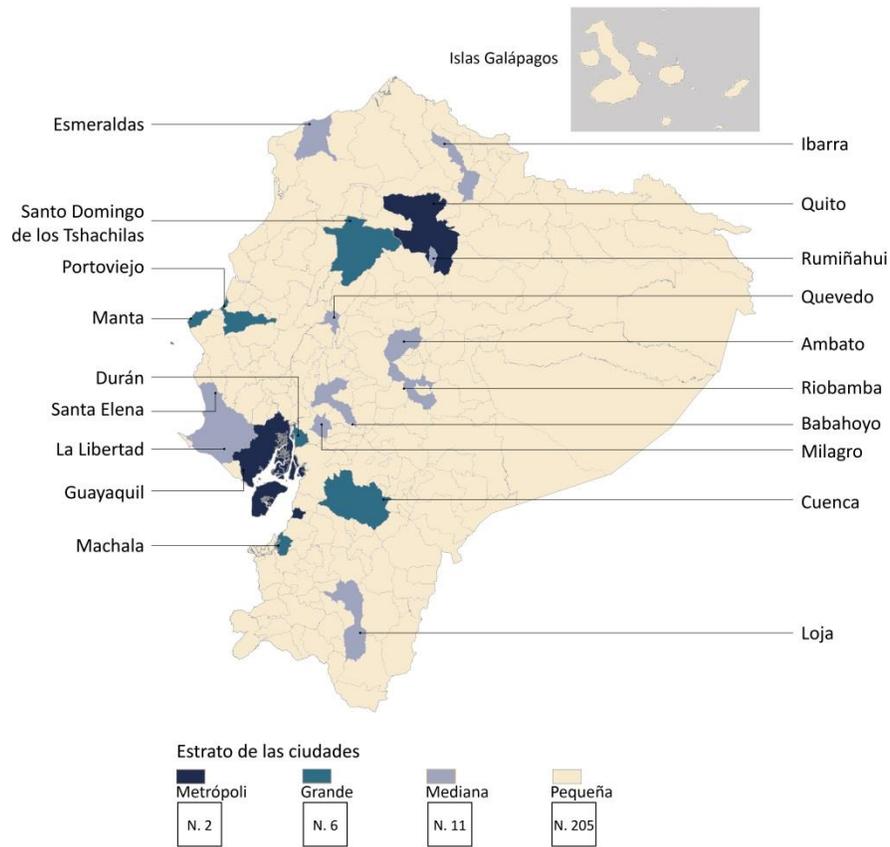
⁸ 25% de la población no localizada en ciudades metrópoli.

⁹ 25% de la población no localizada en ciudades metrópoli.

¹⁰ 50% de la población no localizada en ciudades metrópoli.

Gráfico 3. Clasificación de ciudades según ejercicio de Pareto.

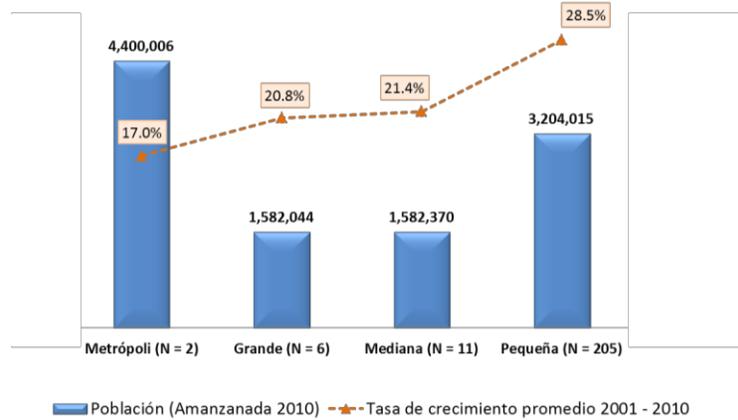
Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



Al analizar la distribución de la población nacional situada en sectores amanzanados, al 2010, las ciudades Pequeñas (205) que abarcan el 30% de dicha población muestran una tasa crecimiento promedio de 28,5% entre 2001 y 2010, tasa mucho más alta que el resto de grupo de ciudades según se muestra en el **Gráfico 4 y 5**.

Gráfico 4. Población y tasa de crecimiento poblacional por grupo de ciudad.

Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



Pese a que en la Amazonía se concentra el mayor número de ciudades Pequeñas, los cantones de esta región están creciendo a un nivel más acelerado que el resto de regiones naturales, con una tasa de crecimiento poblacional de 39% en el período 2001 a 2010. En el mismo período, las ciudades amazónicas que han crecido de manera más acelerada en términos de población, es Loreto, Cuyabeno, Orellana con el 93,3%, 89,2% y 81,5% respectivamente.

Gráfico 5. Tasa de crecimiento poblacional (Ecuador 2001 y 2010).

Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2001 y 2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

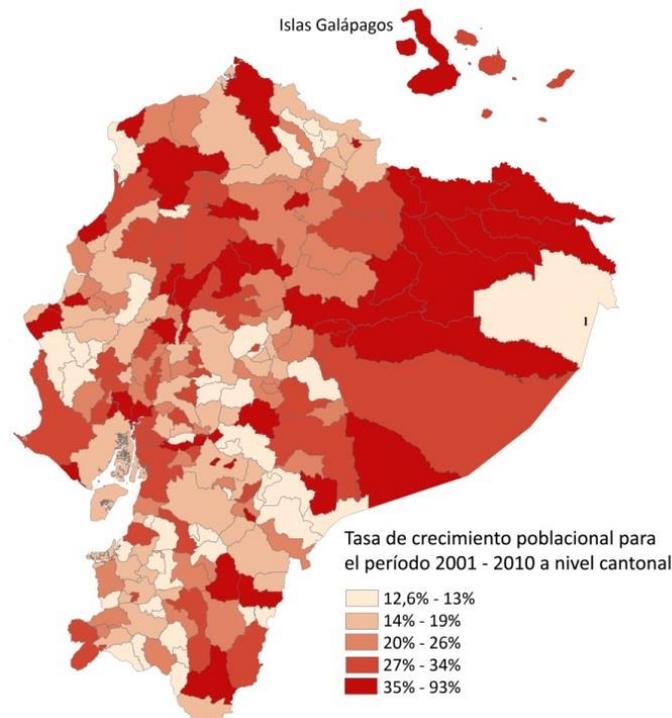
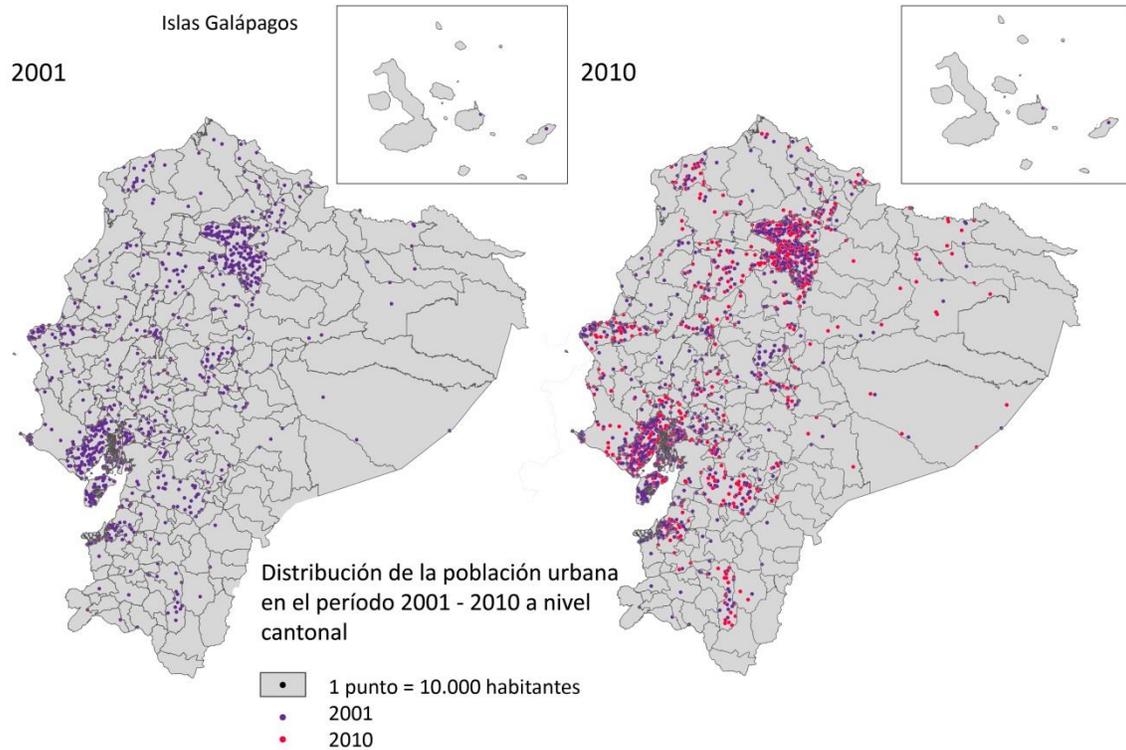


Gráfico 6. Concentración de la población 2001 y 2010.

Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



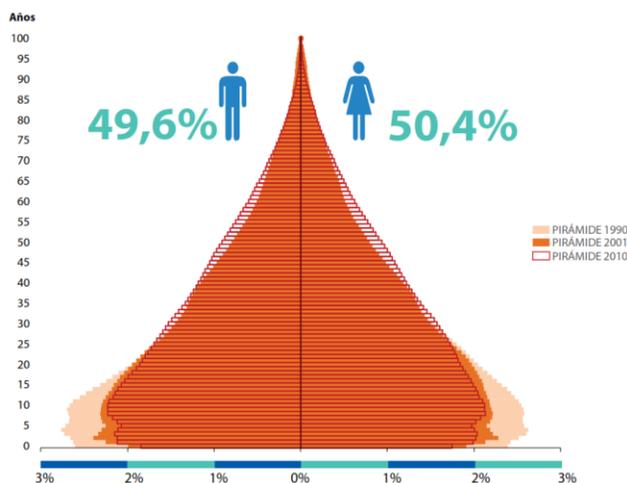
1.2 CICLO DE VIDA, AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICA Y PRESENCIA DE MUJERES

a. Transformaciones en la estructura etaria

En el transcurso de las dos últimas décadas, se observa en el Ecuador una constante disminución en la población menor de 5 años. Por otro lado, la población de 40 años y más se ha incrementado debido a que son generaciones sobrevivientes con altos índices de natalidad. Esto nos da indicios de que la población del Ecuador está iniciando un proceso de envejecimiento (INEC, 2010a, P. 1).

Gráfico 7. Pirámide Poblacional (1990, 2001, 2010).

Fuente: Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador (INEC, 2010a). Elaboración: INEC (2010a).



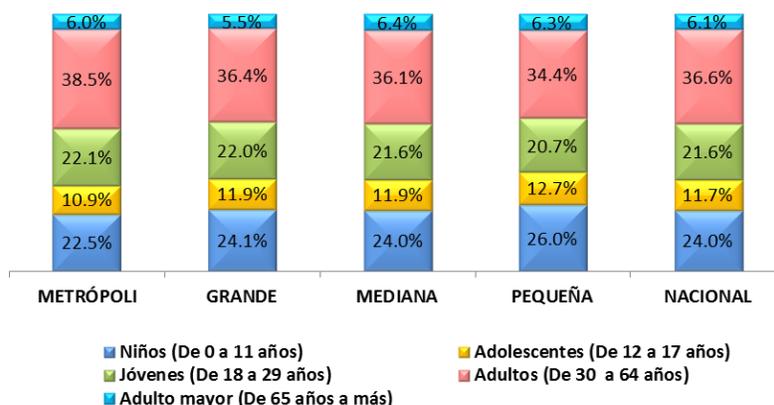
Los datos del censo del 2010 ponen en evidencia que en el país la fecundidad continúa su curso descendente. Entre 2001 y 2010, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) se redujo de 2,8 a 2,4 hijos por mujer. Esta disminución fue producto de un cambio general en el patrón reproductivo, particularmente de las mujeres de 35 y más años de edad (SENPLADES, 2013d, P. 12). Los datos también muestran que la fecundidad es diferente, según la auto identificación étnica de las mujeres. La TGF de mujeres indígenas y afro descendientes es 1,3 y 1,2 veces mayor que la de las mujeres mestizas, que es el grupo poblacional mayoritario del país (SENPLADES, 2013d, P. 13). Las mujeres que residen en las zonas rurales, de acuerdo con la división político administrativa, registran una fecundidad mayor a las que habitan en las zonas urbanas. La diferencia en la práctica es de un hijo (2,7 hijos en promedio frente a 2,2). En términos generales, se puede decir que las mujeres indígenas o afro descendientes que tienen menos años de escolaridad y residen en las áreas rurales, ejercen menos sus derechos reproductivos (SENPLADES, 2013d, P. 13).

Al año 2010 la población nacional, situado en sectores amanzanados, de acuerdo a grupos etarios se estructuró mayoritariamente de población adulta (de 30 a 64 años de edad) que representó alrededor del 37%, con 3'941.764 personas. Por el contrario, la población adulta mayor representó el 6,1% con 654.145 personas. Si bien la estructura por edades de la población evidencia un envejecimiento progresivo, el perfil etario sigue caracterizándose por su juventud y cabe mencionar que, en términos de la pirámide poblacional, el mayor porcentaje de población son los de 10 a 14 años (10,2%).

Es de destacar que los grupos etarios de población infantil, joven, adulta y adulta mayor, dentro de la estructura interna de escala de ciudades, presentan un comportamiento muy particular (**Gráfico 8**). Así, las ciudades Metrópolis y ciudades Grandes están compuestas por un porcentaje mayor de personas jóvenes y adultas que las ciudades medianas y pequeñas. Por su parte las ciudades Medianas y Pequeñas están compuestas de un mayor porcentaje de niños y adultos mayores que las ciudades Metrópolis y las ciudades Grandes.

Gráfico 8. Distribución de la población por grupos intergeneracionales por escala de ciudad.

Fuente: INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



Debe tenerse en cuenta que la estructura poblacional por grupos etarios a nivel de cantones, puede variar aun cuando éstos estén dentro de un mismo grupo de ciudades. Cantones pequeños de la región amazónica como Taisha y Orellana tienen menor porcentaje de adultos mayores que el Cantón Guayaquil y Quito considerados como Metròpoli (**Gráfico 9 y 10**).

Gráfico 9. Población adulta mayor 65 años comparada con niños.

Fuente: Censo de Población Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)

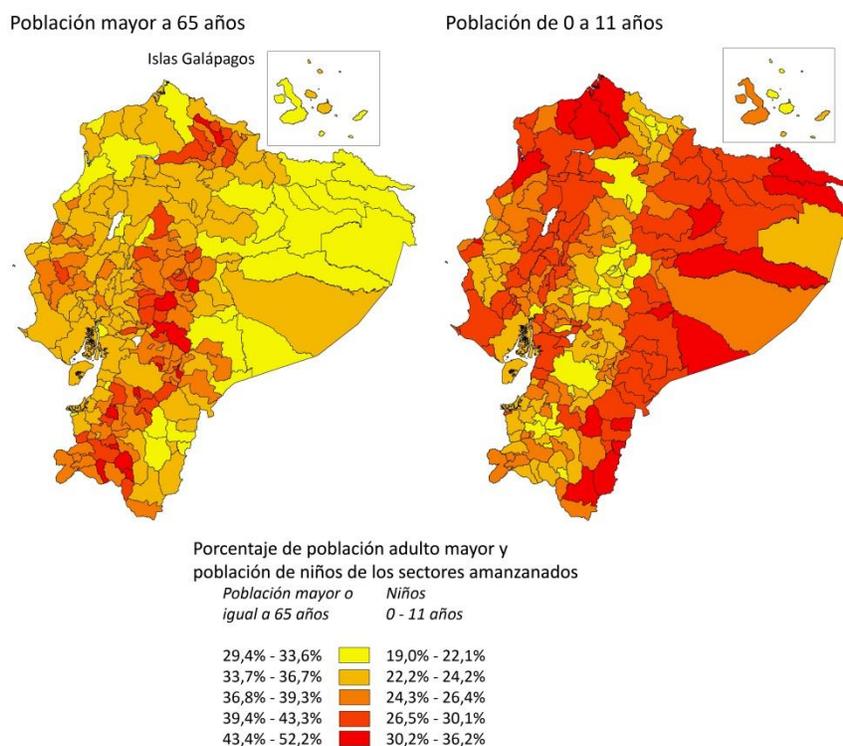
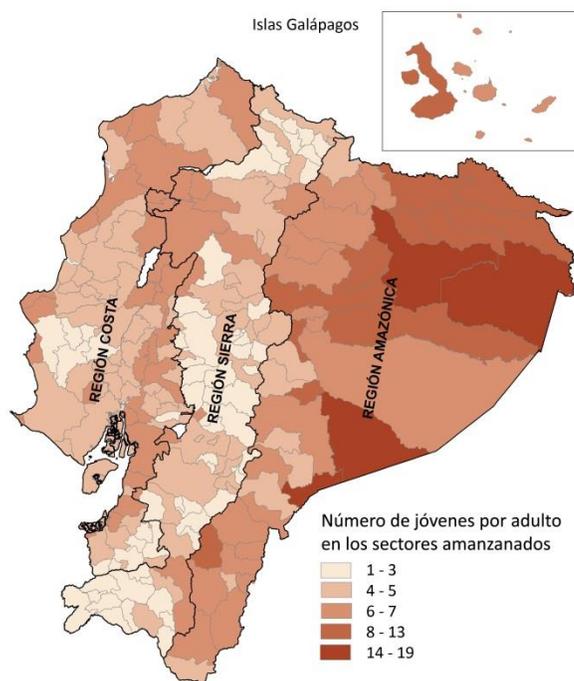


Gráfico 10. Número de jóvenes por adulto mayor.

Fuente: Censo de Población Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)



El Ecuador es un país que atraviesa una fase de transición demográfica ya que se estima que para el 2050 el 18% de la población del país sean adultos mayores (Agenda adultos mayores, p. 9). El envejecimiento poblacional es uno de los fenómenos de mayor impacto de nuestra época. Esta situación impone unos grandes retos para las ciudades ya que paralelamente el país continuará la tendencia de ser un país más mayoritariamente urbano y por ende las ciudades continuarán concentrando una mayor cantidad de adultos mayores que las zonas rurales (**Tabla 3 y Gráfico 11**).

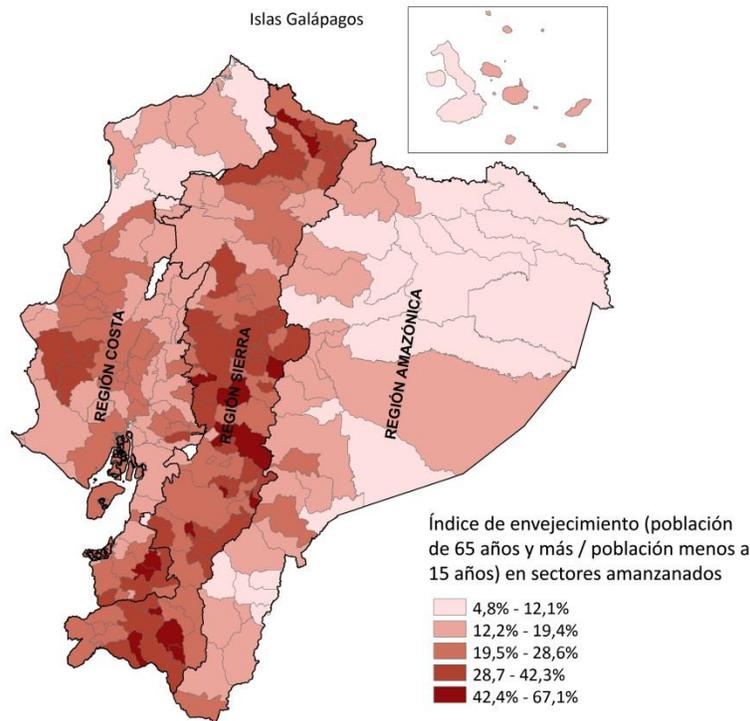
Tabla 3. Índice de envejecimiento.

Fuente: Censo de Población Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

	ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO						% Población de 65 años a más (2010)	
	Total		Rural (Disperso)		Urbano (Amanzanado)		Rural (Disperso)	Urbano (Amanzanado)
GRUPO	2001	2010	2001	2010	2001	2010	286.760	654.145
Metrópoli	21,4	21,5	18,4	20,5	21,6	21,6	4,5%	95,5%
Grande	19,2	18,9	19,1	22,4	19,2	18,2	19,6%	80,4%
Mediana	21,1	22,0	20,9	24,1	21,2	21,4	23,1%	76,9%
Pequeña	19,3	20,5	18,1	21,6	20,9	19,4	52,6%	47,4%
Nacional	20,1	20,8	18,5	21,8	21,0	20,3	30,5%	69,5%
Número de personas de 65 y más años de edad / Número de personas menores de 15 años de edad X 100								

Gráfico 11. Índice de Envejecimiento.

Fuente: Censo de Población Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)



Otra característica de la población ecuatoriana, es la tendencia a la disminución del tamaño de los hogares y al aumento de los hogares unipersonales, especialmente en las principales ciudades del país como son Guayaquil (9,2; 11,8), Quito (10,4; 13,1) y Cuenca (8,5; 11,0) (Tabla 4).

Tabla 4. Personas por hogar 2001-2010 según estrato de ciudad.

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda (2010).

CATEGORIA CIUDAD	PERSONAS POR HOGAR 2001	PERSONAS POR HOGAR 2010
Metrópoli	4,0	3,6
Grande	4,2	3,8
Mediana	4,1	3,8
Pequeña	4,2	3,8
Nacional	4,1	3,7

b. Autoidentificación étnica

Para poder tener una visión inclusiva y multicultural en el desarrollo de los asentamientos humanos se debe reconocer que el Ecuador es un estado plurinacional e intercultural (Gráfico 12).

En esta línea, es importante identificar a la población según su auto identificación étnica y donde están asentados dentro del territorio, ya que esto tiene incidencia en el ámbito de las políticas de hábitat y vivienda y de desarrollo urbano-regional. “Esas políticas deberían respetar plenamente su identidad y cultura y ofrecerles un entorno apropiado que favorezca su participación en la vida social, económica y política.”(Naciones Unidas, 1996, p. 16).

La presencia de los pueblos y nacionalidades no es simétrica dentro del espacio territorial del país respecto a su ubicación. Es evidente que el pueblo afroecuatoriano es más urbano, pues del total de su población, el 90,1% viven en sectores amanzanados; mientras que el pueblo montubio en un 50,5% vive en áreas urbanas; los pueblos y nacionalidades indígenas están presentes en un 31,7% en las urbes. En las zonas rurales, sectores dispersos, se observa una mayor presencia de los miembros de pueblos y nacionalidades indígenas en un 68,3%. En cambio, los pobladores montubios viven en las áreas rurales en un 49,5%; y los afroecuatorianos en un 9,9% (**Gráfico 13**).

Gráfico 12. Población Nacional según auto identificación étnica.

Fuente: Censo de Población Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

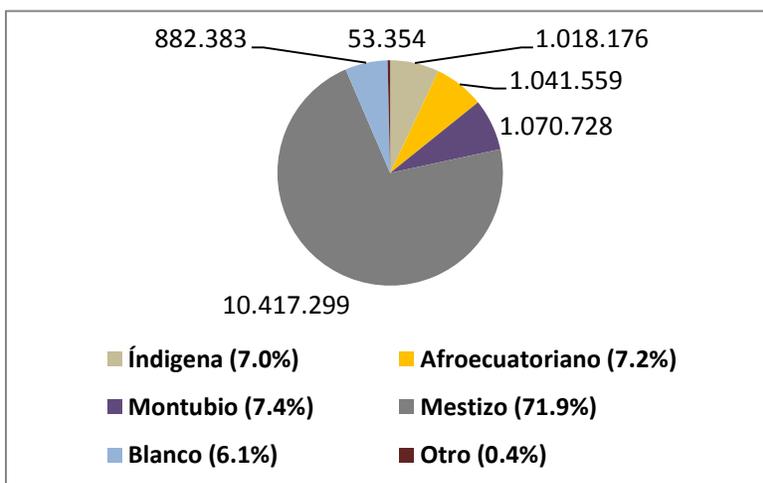
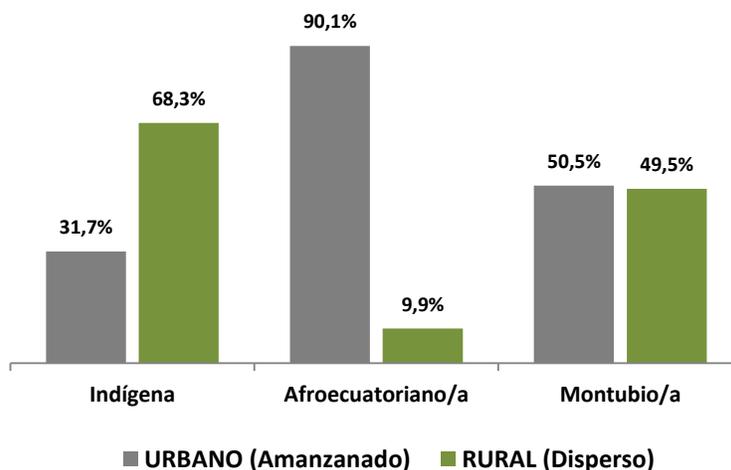


Gráfico 13. Pueblos y nacionalidades asentados en zonas urbanas y rurales.

Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



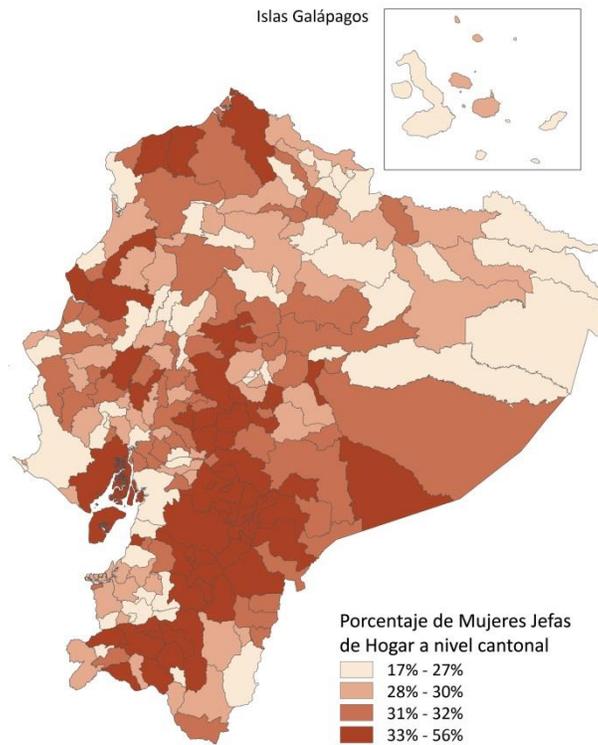
c. Presencia de la mujer

La mujer debe tener un rol protagónico en la planificación y gestión de asentamientos humanos sostenibles. “No obstante, a causa de diversos factores, entre los que figura la persistente y creciente carga de la pobreza para las mujeres y la discriminación en razón del género, la mujer tropieza con obstáculos particulares cuando trata de obtener una vivienda adecuada y de participar plenamente en la adopción de decisiones relativas a los asentamientos humanos sostenibles. La emancipación de la mujer y su participación plena y en condiciones de igualdad en la vida política, social y económica, la mejora de la salud y la erradicación de la pobreza son indispensables para lograr la sostenibilidad de los asentamientos humanos.” (Naciones Unidas, 1996, p. 16).

En este contexto, es importante identificar las principales características de la mujer en el Ecuador. A nivel nacional existen 3´810.548 hogares, de los cuales el 28,7% tienen jefatura femenina, y de éstos, el 80,8% se encuentran en el área urbana, es decir en sectores amanzanados (**Gráfico 14**). A nivel nacional, “los hogares afroecuatorianos son los que tienen mayor número de mujeres jefas de hogar (32,2%), por encima del promedio nacional; el pueblo montubio es el que presenta un menor porcentaje de hogares con jefatura femenina 21,4%. De los hogares con jefatura femenina, el 70,2% carece de cónyuge, es decir, aproximadamente 770.000 mujeres están como jefas de hogar y asumen solas la crianza de sus hijas/os. Además, en el país 3´645.167 mujeres son madres; de este grupo, 339.656 son madres solteras y 122.301 son madres adolescentes. El 51,3% de las madres solteras tiene un hijo, el 20,6% dos y el 7,1% tiene más de seis hijos” (SENPLADES y Consejo Nacional de Igualdad de Género, 2014, p. 59).

Gráfico 14. Mujeres jefas de Hogar.¹¹

Fuente: INEC, CONEPIA, VII Censo de Población y VI de Vivienda (2010). Elaboración: CODENPE (2012).



¹¹ Se asume como jefe/a del hogar a la persona que los miembros del hogar reconocen como tal independientemente del aporte económico al hogar.

2. Ciudad Equitativa

2.1 INEQUIDAD URBANA

La realidad de la mayoría de las ciudades ecuatorianas se puede resumir de la siguiente manera:

- Aproximadamente 2,8 millones de ciudadanos y ciudadanas del Ecuador están localizados en asentamientos precarios e irregulares.¹²
- Se calcula que hay un aproximado de 37.064 hogares localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables.¹³
- En la mayoría de ciudades del país hay escases de áreas verdes y de esparcimiento, ya que el Índice de Verde Urbano IVU es de 4,7 m² por habitante, muy por debajo de los índices internacionalmente recomendados.¹⁴
- Existe escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población más pobre del país, y predominan las prácticas especulativas en el mercado del suelo.
- El crecimiento urbano ha sido descontrolado y por fuera del límite urbano causando la una fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agroproductivos.
- Los gobiernos municipales tienen una escasa capacidad fiscal de para movilizar recursos dirigidos a mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de vivienda formal, mejorar el transporte público y generar espacio público de calidad.

Es de esperar que esta situación se agudizará a futuro considerando los datos poblacionales presentados en el capítulo anterior, según los cuales el Ecuador está en pleno proceso de consolidarse como un país primordialmente urbano, con impactos fuertes en los patrones de producción y consumo, movilidad social, migración interna, formación de valores y apertura de perspectivas de desarrollo que motivan al ser humano como individuo y cohesionan la sociedad en la que vive.¹⁵ Frente a ello, se plantea la responsabilidad del Estado frente a la consecución de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución del 2008, específicamente, aquellos relacionados con el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna y el derecho a la ciudad.¹⁶

¹² Censo 2010, estimación por variables que caracterizan precariedad, según ONU-HÁBITAT, referente sectores amezanados, evaluación propia MIDUVI 2014.

¹³ Encuesta a gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, MIDUVI 2013.

¹⁴ Cartas Censales del INEC del año 2010.

¹⁵ También el fenómeno de la pobreza habrá cambiado: Según INEC 2010, la pobreza en el país se distribuye casi en partes iguales entre el área urbana (48% del total de hogares en pobreza) y el área rural (52%). Sin embargo, cabe señalar que los distritos censales rurales incluyen sectores conurbados, si se realiza el análisis en función de distritos censales amezanados, lo cual permite identificar los sectores con características urbanas, la distribución es de 60% en zonas urbanas y 40% en zonas rurales.

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador artículo 30, artículo 31.

La noción del “Derecho a la Ciudad” nace de la concepción según la cual el individuo es un ser de necesidades sociales, entre las cuales se encuentra la “necesidad de la ciudad”. Es así que se plantea una definición social del espacio urbano, el cual se construye a partir del lazo social y las interacciones entre individuos y grupos, alejándose así de la concepción según la cual la ciudad es un espacio únicamente físico y contenedor de construcciones, población y producción. Se define entonces a la ciudad a partir de las relaciones sociales que se desarrollan en su interior, las interacciones entre clases sociales, las dinámicas de poder político y económico así como las problemáticas ligadas al uso y la redistribución de los recursos en el marco de la ciudad, y las complementariedades entre lo urbano y lo rural constituyen ejes de estudio fundamentales.

El derecho a la ciudad como planteamiento político fue presentado en la Cumbre de Rio en 1992, por múltiples actores involucrados en la lucha social por el hábitat y la vivienda,¹⁷ y se ha ido consolidando en cumbres similares de carácter mundial y regional a través de la Carta por el Derecho a la Ciudad.¹⁸ En su acepción más pragmática, el derecho a la ciudad nace a partir de la reunión de derechos básicos relativos al bienestar y el desarrollo tales como el derecho a una vivienda digna y la eficiente dotación de servicios básicos amigables con el ambiente, el derecho a una calidad de vida adecuada, el derecho al bienestar social, individual y psicológico; así como desde la creación y revitalización del espacio público a fin de fomentar la participación y corresponsabilidad ciudadana, al ser el soporte material de las relaciones y prácticas sociales, culturales, de inter-aprendizaje, y de recreación. Se pretenden ciudades humanizadas para vivir, recorrer y disfrutar. Ciudades que garanticen un hábitat digno y una movilidad adecuada.

El ejercicio de estos derechos se basa en tres principios fundamentales:

- El de la apropiación, que se refiere a condiciones de vida dignas y al bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia¹⁹;
- El de la participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades atada a mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas²⁰; y
- El de la redistribución justa de los beneficios generados por el desarrollo urbano anteponiendo el interés general al particular²¹.

¹⁷ Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU), Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC).

¹⁸ Foro Social Mundial Porto Alegre 2002, 2003 y 2005, Mumbai 2004, Caracas-Venezuela-Bamako-Mali 2006, Foro Social de las Américas (Quito 2004), Foro Social Europeo (2005, 2006), Foro Social del Caribe (Martinica 2006), Foro Urbano Mundial (Barcelona 2004, Vancouver 2006). La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad cuenta con el apoyo de autoridades locales y nacionales, así como de agencias de Naciones Unidas (UNESCO, ONU-Hábitat).

¹⁹ El ejercicio pleno de la ciudadanía.

²⁰ La gestión democrática de las ciudades.

²¹ La función social y ambiental de la propiedad.

La pobreza urbana²², que es consecuencia de la segregación y la inequidad, se evidencia en la exclusión de sectores populares, la presencia de prácticas inmobiliarias especulativas, el desconocimiento de las diversidades sociales, culturales y territoriales, el fomento del individualismo y el consumo, y a la larga la fragmentación de la ciudad. Disminuir la pobreza urbana, mejorar las condiciones sociales, económicas, productivas y físicas de los asentamientos humanos requiere posibilitar que la gente se adueñe de la ciudad como escenario de la vida colectiva, y recuperar la planificación del uso del suelo, controlar la contaminación y dotar de servicios básicos y equipamientos, como determinantes de la calidad de vida. La disminución de la pobreza urbana debe responder a la construcción de una ciudad inclusiva, ambientalmente sustentable y equitativa. La pobreza en las zonas urbanas así como en las zonas rurales se caracteriza por un sin número de carencias que interactúan en mayor o menor medida, entre las que se encuentran condiciones de desigualdad que se estructuran por la segregación social y espacial, la discriminación y la violencia, que limitan el acceso no solo a bienes y servicios sino a oportunidades y a la generación de capacidades.

Contrario a lo que se podría pensar, en las últimas décadas la inequidad no solamente ha afectado a los países en vías de desarrollo y de economías emergentes sino que la brecha entre ricos y pobre también ha aumentado en los países desarrollados, e incluso en naciones tradicionalmente más igualitarias. A pesar de que la desigualdad se ha incrementado desde hace varias décadas, esta tendencia se agudizó a partir de finales del siglo XX (ONU-Habitat y CAF, 2014, P. 3). En este contexto, vale la pena mencionar que América Latina es la única región en el mundo donde la desigualdad se ha reducido. Por primera vez en la historia del subcontinente, los porcentajes de clase media y clase baja son iguales, cuando hace solo 10 años la proporción promedio de pobres era superior en 2.5 veces a la clase media (ONU-Habitat y CAF, 2014, P. 3). En el caso del Ecuador, la evolución de la desigualdad en las últimas décadas ha sido la siguiente (**Gráfico 15**): Entre 1990 y 2000 la desigualdad incrementó, mientras que para el período entre el 2000 y 2010 la desigualdad se redujo, como sucedió en la mayoría de los países de la región.

Los efectos de la desigualdad en el ámbito social, económico y político son aún poco conocidos, y elaborar estudios de la desigualdad a escala local es crucial para entender las condiciones del hábitat a nivel nacional. Sin embargo, en términos generales podemos identificar unos efectos físico-espaciales, sociales y económicos relacionados a la desigualdad en las ciudades como:

- La segregación socioespacial, exclusión y consolidación de una ciudad amurallada (proliferación de los conjuntos cerrados), la privatización del espacio público y la alta presencia de seguridad privada en espacios públicos y privados;
- La pérdida de cohesión social, el aumento de la criminalidad, de tensiones sociales e inestabilidad política en ciertas circunstancias;

²² Se entiende como pobreza urbana a la carencia de acceso a servicios básicos como lo son el agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros; baja cobertura y/o acceso a: trabajo, crédito, justicia, vivienda digna construida con materiales adecuados; así como el verse afectado por procesos de discriminación por género, institucional o étnico-lingüística.

- Los impactos negativos en el crecimiento y la eficiencia económica debido a enfermedades y estrés, capital humano poco capacitado técnicamente, reducción de la movilidad social en varios contextos, falta de confianza, apatía social e incertidumbre.

La evolución del coeficiente de Gini en las ciudades principales del Ecuador en el período 2010 a 2014 se pueden apreciar en el **Gráfico 16**. Según cifras del INEC de septiembre del 2014, el coeficiente de Gini se ubicó a nivel nacional en 0,4846. En cuanto al área de residencia, se observa una mayor desigualdad en el área urbana, de acuerdo a la división política administrativa. El Coeficiente de Gini se reduce en las cinco ciudades durante el último periodo anual. Las caídas más pronunciadas se suscitaron en Guayaquil, Cuenca y Machala (INEC, 2014). No obstante, estas variaciones no fueron significativas.

Gráfico 15. Evolución de la desigualdad en países de América Latina y el Caribe.

Fuente: ONU-Habitat y CAF (2014). Elaboración: ONU-Habitat y CAF (2014), P. 73.

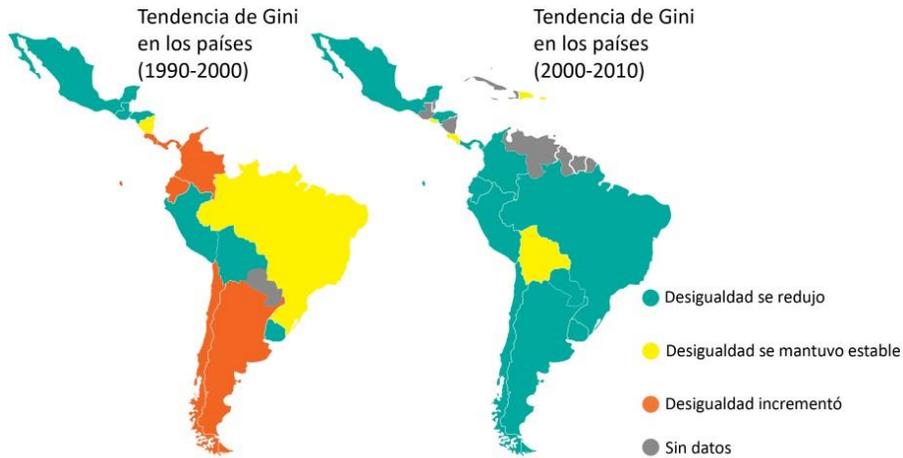
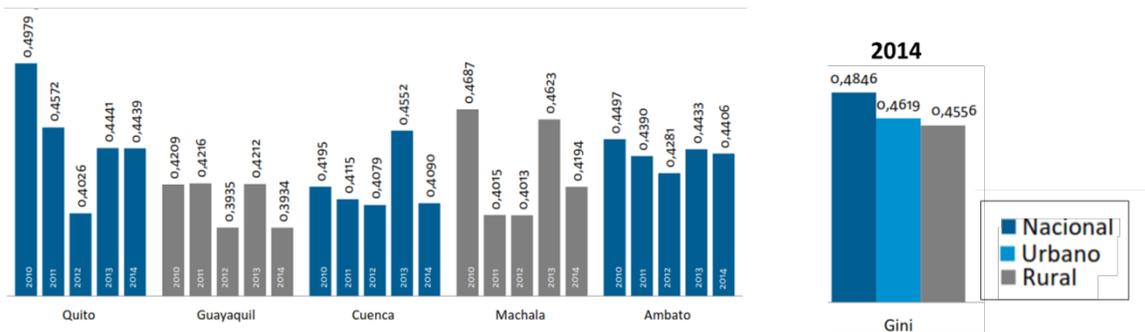


Gráfico 16. Evolución coeficiente de Gini en las ciudades principales del Ecuador (2010-2014).

Fuente: ENEMDU, INEC (2014). Elaboración: INEC (2014).

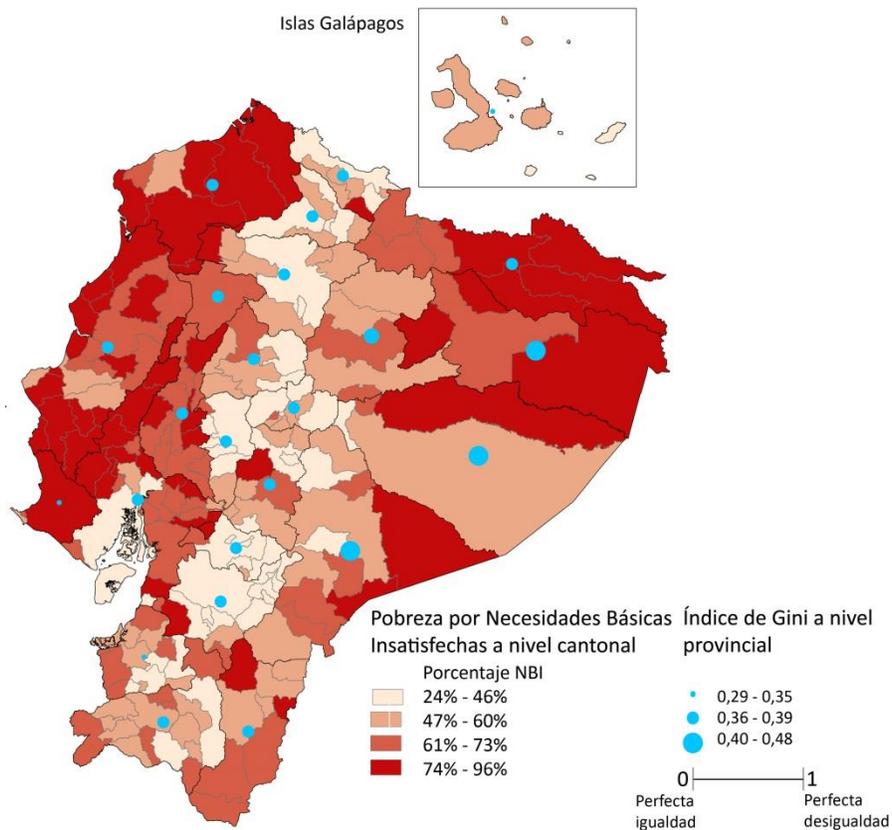


1 significancia estadística se realiza a 95% de confianza.

Actualmente existen disparidades en términos de desarrollo social y en nuestro país la pobreza medida en términos de necesidades básicas e insatisfechas (NBI) se refleja en su mayoría en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas y Manabí. Sin embargo, es importante mencionar que dos de estas provincias además de presentar porcentajes de hasta el 91% de NBI se caracterizan por ser altamente inequitativas como es el caso de Esmeraldas y Manabí, lo que nos muestra que aún siguen existiendo brechas sociales (**Gráfico 17**).

Gráfico 17. Pobreza por Necesidades Básicas (NBI) y coeficiente de Gini por provincia.

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC - 2010. Elaboración MIDUVI (2015).



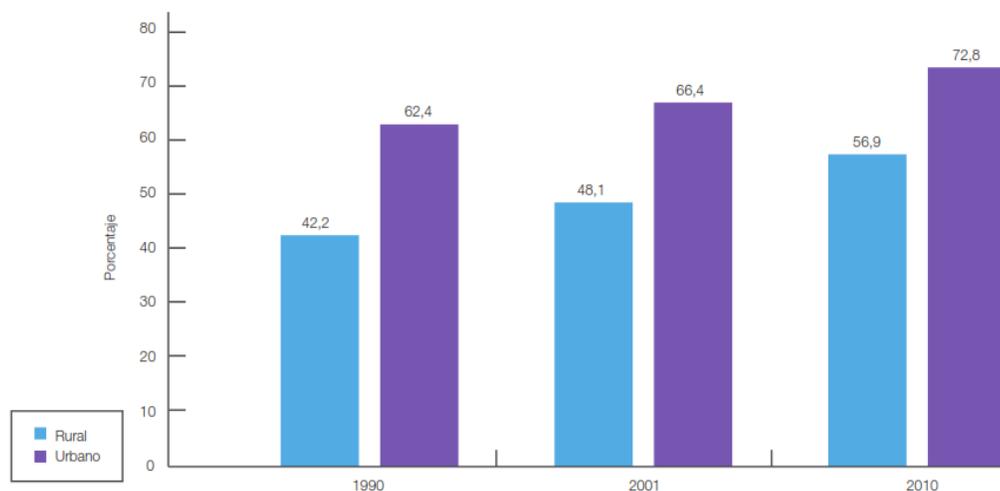
Según el Índice Social Comparativo (ISC), sistema multivariable construido a partir de 19 indicadores sociales, se han logrado importantes avances.²³ Dentro de los indicadores procesados

²³ “El Índice Social Comparativo (ISC) permite evaluar el avance social en los dos intervalos censales, y ha sido construido a partir de los 19 indicadores sociales para las parroquias del Ecuador en 1990, 2001 y 2010, empleando el método matemático de los componentes principales, que maximiza su representatividad (Los indicadores empleados

están los relacionados a la educación, salud, vivienda, empleo y pobreza para todas las parroquias del país, empleando los Censos de población y vivienda de 1990, 2001 y 2010 (**Gráfico 18 y 19**). En general, los indicadores sociales mantienen una tendencia ascendente, sin embargo, durante el segundo intervalo censal, entre 2001 y 2010, el ritmo de mejoras casi se duplica. El mencionado índice ascendió de 55,2 a 60,4 puntos entre 1990 y 2001, con un crecimiento del 0,8% anual. En contraste, el crecimiento entre 2001 y 2010 alcanzó el 1,3% anual, llegando a un puntaje de 68,1 en el último año mencionado (SENPLADES, 2013c, p. 22).

Gráfico 18. Índice Social Comparativo por área (1990, 2001, 2010).

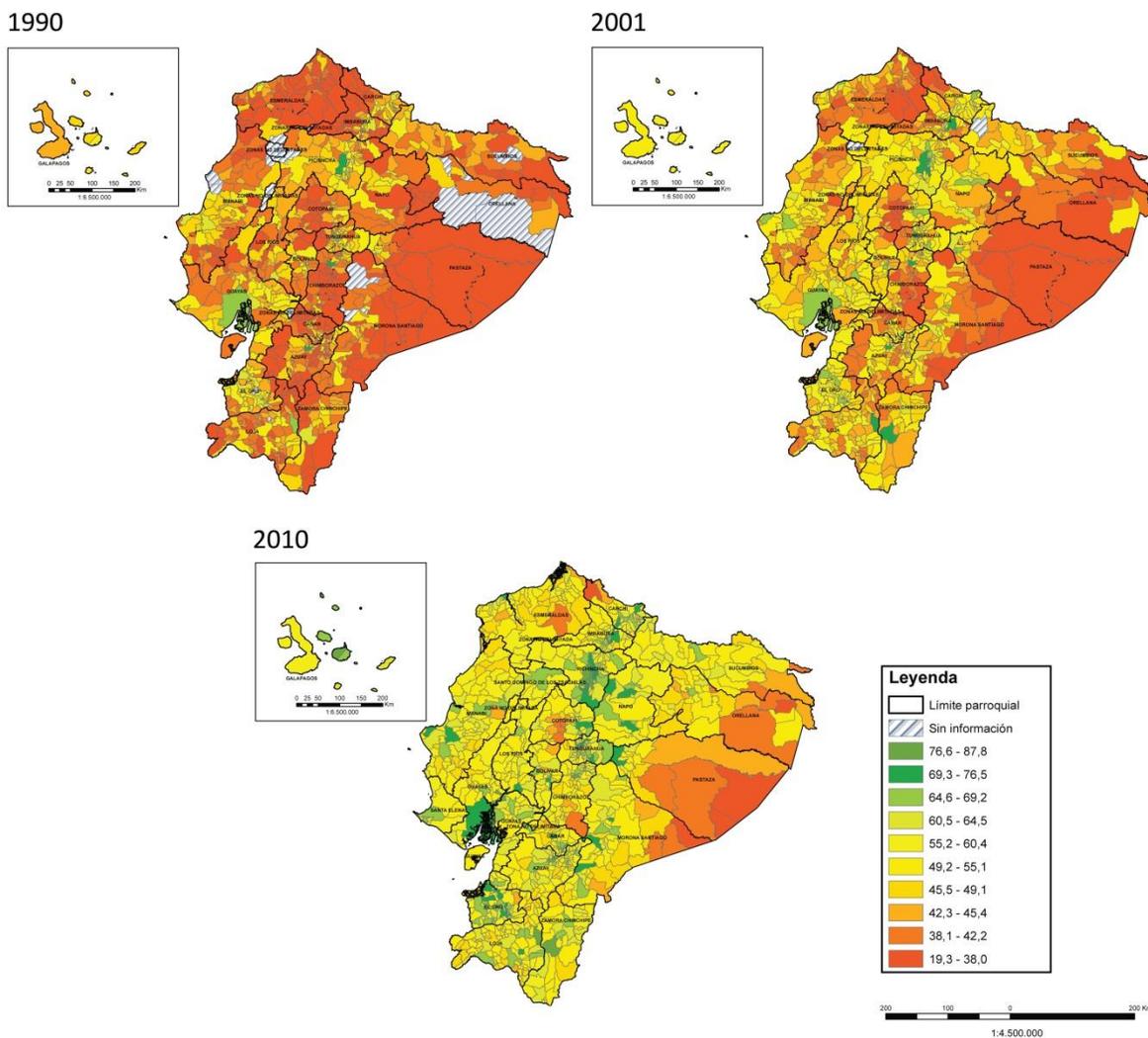
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 1990, 2001 y 2010. Encuestas de condiciones de vida, 1995, 2006
Elaboración: SENPLADES, 2013c, p. 23.



para la construcción del índice social comparativo son: escolaridad, alfabetismo, tasas netas de asistencia primaria, secundaria y superior, tasa de acceso a la instrucción superior, diferencias por sexo en alfabetismo y escolaridad, personal equivalente de salud, porcentaje de hijos muertos de madres entre 15 y 49 años, porcentaje de mujeres en la PEA, porcentaje de viviendas con agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad, paredes apropiadas, piso apropiado, porcentaje de viviendas con menos de tres persona por cuarto y porcentaje de hogares con servicio higiénico exclusivo.” (SENPLADES, 2013c, p. 22).

Gráfico 19. Índice Social Comparativo (1990, 2001, 2010)

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (1990, 2001, 2010). Elaboración: SENPLADES (2013c), p. 24, 25, 26.



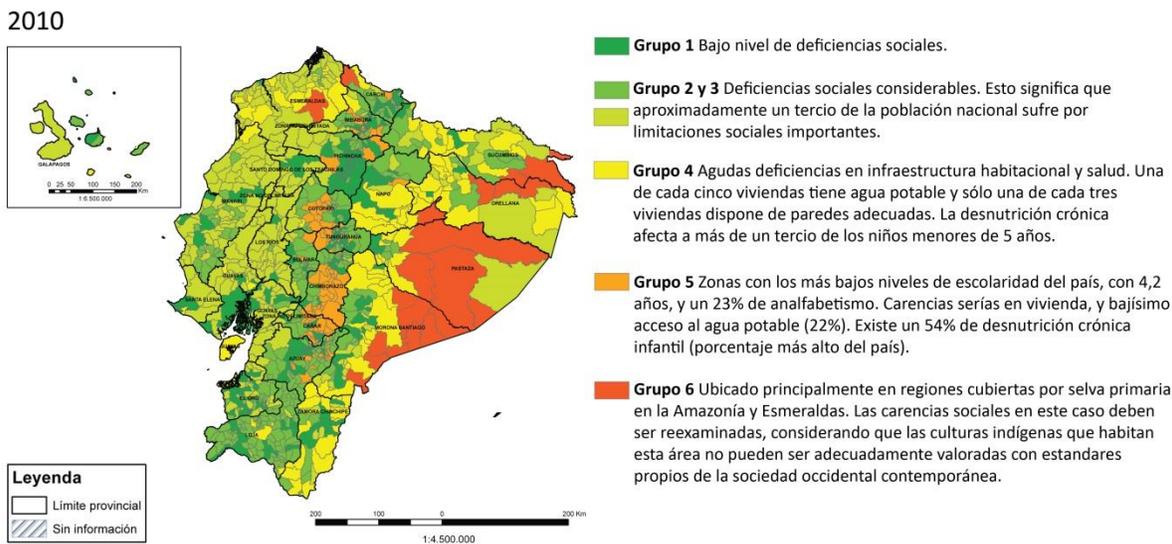
Sin embargo, cabe resaltar las desigualdades regionales²⁴. En síntesis, las áreas socialmente menos atendidas del país se encuentran en los páramos de la Sierra central y las zonas colonizadas de la Amazonía, pero sus carencias son distintas en cada caso (**Gráfico 20**). En la Sierra central los problemas más agudos son la pobreza económica, la inequidad y falta de acceso a la tierra

²⁴ Para ello se han seleccionado 24 variables sobre educación, salud, empleo, vivienda y pobreza, y se ha realizado con ellas un análisis de componentes principales, definiendo el índice de desarrollo social y luego un análisis de aglomeración, que permitieron diferenciar seis tipos de parroquias, de acuerdo con sus valores en los 24 indicadores (SENPLADES, 2013c).

cultivable y a otras oportunidades de empleo, y la creciente erosión de los suelos, mientras que en la Amazonía prevalecen las carencias de infraestructura, además de la falta de vocación agrícola de la tierra y la escasa diversificación productiva. Es importante formular y ejecutar políticas específicas para la atención a estos territorios. La distribución geográfica de las regiones más deprimidas del país, que muestra la similitud entre los mapas más recientes y aquellos realizados desde 1990, muestra la continuidad de los desequilibrios regionales que históricamente han afectado al país (SENPLADES, 2013c, p. 30).

Gráfico 20. Tipos de Necesidades Básicas Insatisfechas por Parroquias NBI (2010).

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2010). Elaboración: SENPLADES (2013c), p. 34.

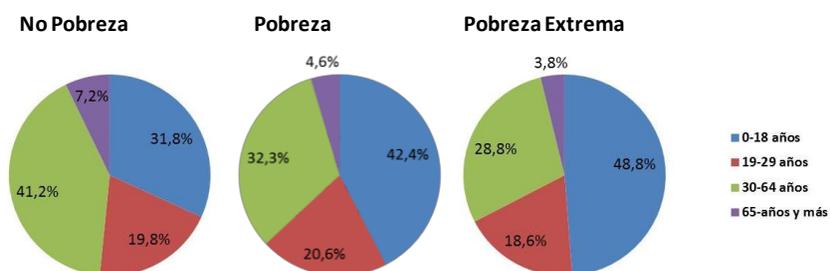


Pobreza y grupos poblacionales prioritarios

En el Ecuador hay 9.090.786 habitantes en zonas urbanas, según clasificación político-administrativa, 28% de ellos viven en pobreza (2.544.164 habitantes) y 14,4% viven en pobreza extrema (1.307.886 habitantes) (**Gráfico 21**). La pobreza y extrema pobreza afectan especialmente a los niños y jóvenes de 0 a 18 años. Ellos representan el 37,2% de la población urbana del país, pero a la vez son el 42,4% de los pobres y el 48,8% de los extremadamente pobres. Respecto a los adultos mayores, ellos representan el 6,0% de la población urbana nacional, pero solo el 4,2% de la población pobre y 3,8% de la población en extrema pobreza.

Gráfico 21. Distribución de NBI por grupos etarios en zonas urbanas.

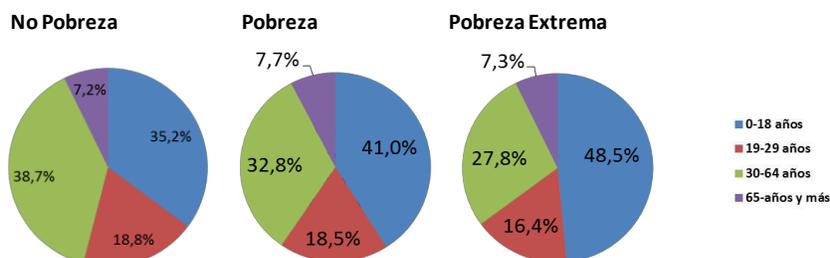
Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)



Por el otro lado, la pobreza se acentúa en las zonas rurales (**Gráfico 22**). De los 5.392.713 habitantes de zonas rurales, el 30,3% vive en pobreza y el 42,4% en extrema pobreza. También aquí, los niños y jóvenes son los más afectados, siendo 41,0% de los pobres rurales y el 48,5% de los extremadamente pobres. También la pobreza entre adultos mayores es más significativa en zonas rurales (7,7% de los pobres y 7,3% de los extremadamente pobres).

Gráfico 22. Distribución de NBI por grupos poblacionales en zonas rurales.

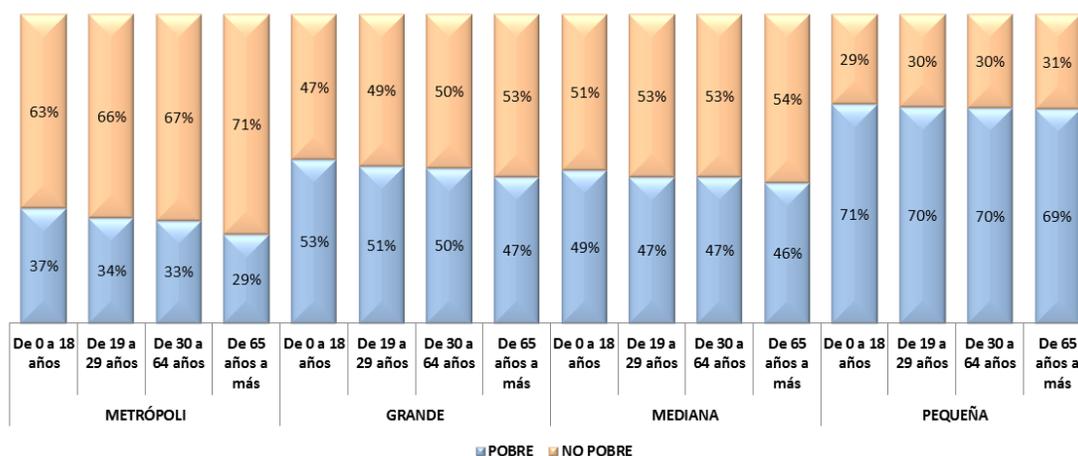
Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)



En el territorio, el mayor porcentaje de la población pobre por Necesidades Básicas insatisfechas y asentadas en sectores amanzanados, se localiza principalmente en la categoría de ciudades Pequeñas y ciudades Grandes con el 70,1% y 51,2% respectivamente, porcentajes que están por encima de la media nacional 49,6% que comprende 5'264.254 habitantes (**Gráfico 23**). Por otra parte, el grupo etario con mayor porcentaje de población pobre es aquel que va de 0 a 18 años de edad con el 19,7%, es decir que de 4'013.939 habitantes de edad entre 0 y 18 años que residen en sectores amanzanados, 2'095.788 son pobres.

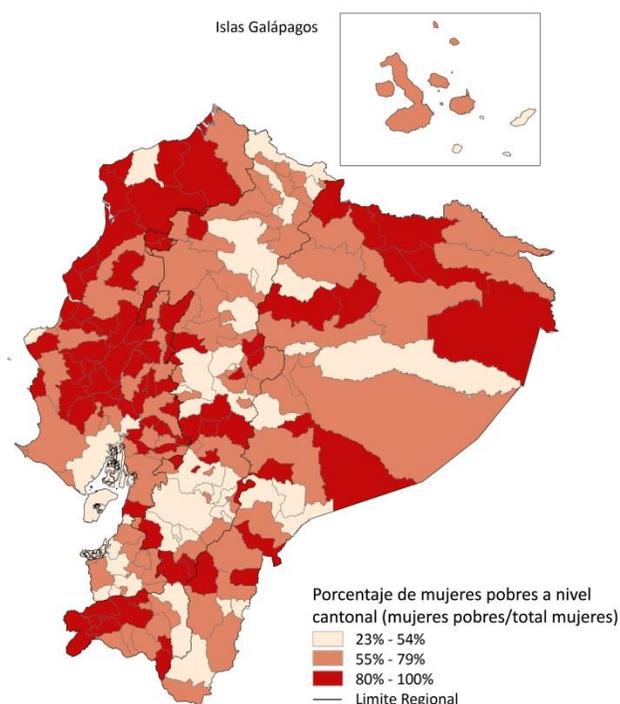
Gráfico 23. Pobreza por NBI según grupos etarios y grupo de ciudad.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).



Desde la perspectiva de la mujer, la población pobre femenina representa el 50,6% de la población pobre nacional situada en sectores amanzanados, porcentaje que representa a 2'665.075 habitantes (**Gráfico 24**). Por otro lado, del total de la población femenina que residen en sectores amanzanados, el 49,2% son pobres; de los cuales el 69,8% y el 50,9% se encuentran en el grupo de ciudades pequeñas y ciudades grandes respectivamente. Adicionalmente, la mayor cantidad de cantones y con mayor porcentaje de mujeres pobres, se sitúan en la región costa.

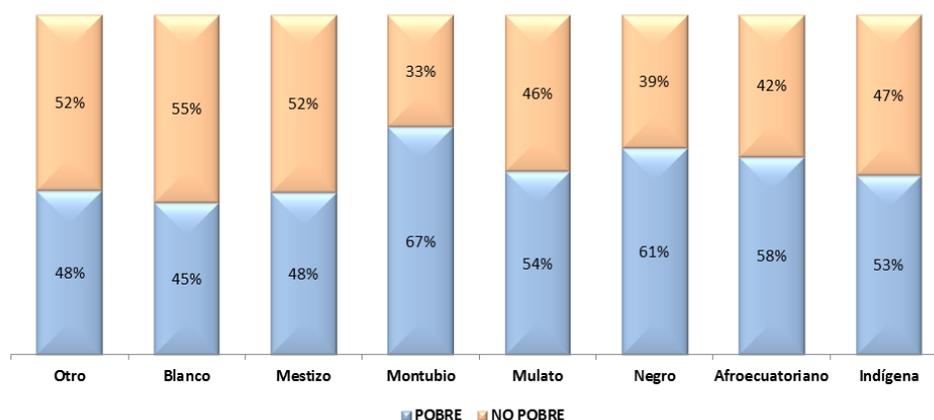
Gráfico 24. Porcentaje de mujeres pobres (sectores amanzanados).
Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



De los 5'269.171 habitantes pobres por NBI, que residen en sectores amanzanados, el grupo étnico más afectado es el montubio, seguido por el grupo poblacional negro y afroecuatoriano con el 67%, 61% y 58% respectivamente, en referencia a la población total de cada grupo étnico (**Gráfico 25**). El alto porcentaje de población pobre dentro de los tres grupos mencionados, puede deberse a que estos son mayoritariamente urbanos, es decir la mayor cantidad de personas de estos grupos residen en sectores amanzanados.

Gráfico 25. Pobreza por NBI según Auto identificación étnica a nivel nacional.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).



2.2 ACCESO A VIVIENDA

a. Déficit de vivienda

El artículo 30 de la Constitución de la República señala que las personas tienen derecho a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. Entre los indicadores planteados por Naciones Unidas como componentes de una vivienda adecuada²⁵ y en vista del déficit cuantitativo y hacinamiento, el análisis enfatiza especialmente en aspectos de habitabilidad, disponibilidad de servicios y localización o acceso a equipamientos sociales y de servicios.

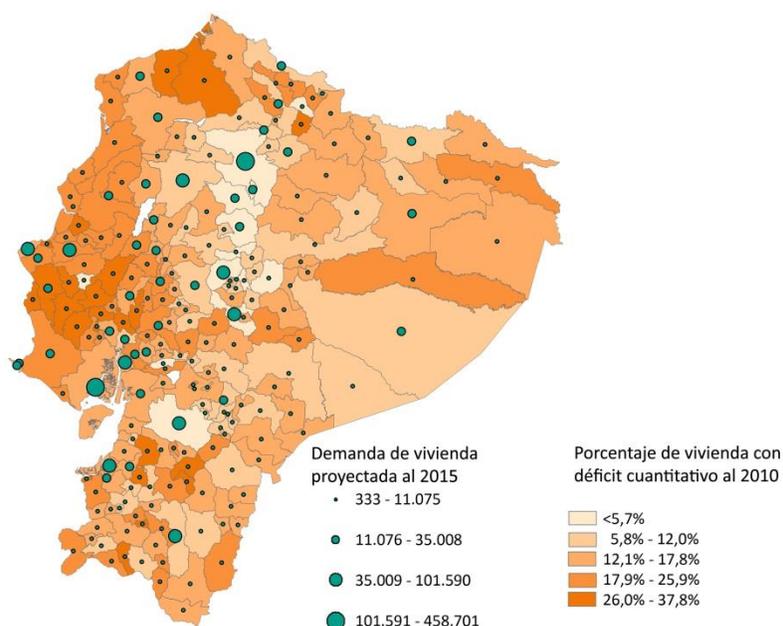
A nivel de sectores amanzanados, según el censo del 2010, existen 2'828.360 viviendas en el Ecuador; el déficit de viviendas, entendido como el número de viviendas irrecuperables se calcula en 350.967 viviendas (**Gráfico 26**). El mayor déficit cuantitativo de vivienda existe en los cantones de la costa pacífica, especialmente en Santa Elena y en la provincia de Manabí con el 29,5% y 21,7% respectivamente, respecto al total de viviendas en la provincia. Al incluir las tasas de crecimiento poblacional en el análisis, el déficit de vivienda estimado por nuevos hogares²⁶ suma un total de 2'742.247 viviendas, con mayor afectación de las ciudades importantes del país, como Quito, Guayaquil, Santo Domingo, Manta, Portoviejo, Ambato, Cuenca, Machala y Loja.

²⁵ Seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, accesibilidad, localización y adecuación cultural.

²⁶ El número de viviendas por hogares nuevos es el resultado de tomar la población proyectada al 2015 en edad de 15 a 64 años, y éste dividido por el número de miembros de hogar según el Censo de población y Vivienda del 2010. Se considera la población entre 15 y 64 años de edad para proyectar la demanda de nuevas viviendas, por ser el grupo etario más propenso a formar nuevos hogares.

Gráfico 26. Déficit cuantitativo de viviendas en Ecuador (2010).

Fuente: Censo 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).



b. Acceso a la vivienda

A finales de la década de los 90, se da una transformación del papel del Estado en lo referente a política habitacional, declinando su rol de ejecutor y prestamista para convertirse en un organismo facilitador y articulador del conjunto de acciones realizadas bajo su intervención.

En la Constitución de 1998 se establece “derecho a la vivienda” y a partir de una lectura enfocada en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda se implementa el Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV), con el fin de promover esquemas de financiamiento y la generación de vivienda de interés social por parte de actores externos del gobierno.

Uno de los principales limitantes que ha presentado el Sistema de Incentivos para la vivienda adoptado por el Gobierno, ha sido la baja capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población y la dificultad para acceder a mecanismos formales de crédito que les permita adquirir una vivienda adecuada de las ofertadas por el mercado.

En el año 2008 se incluye como derecho en la Constitución Ecuatoriana “el acceso a una vivienda adecuada y digna”, para dar cumplimiento al mismo, el Gobierno Ecuatoriano a través del MIDUVI ha venido implementando una serie de acciones estratégicas, tomando en cuenta condiciones como la cobertura de servicios, la asequibilidad, la habitabilidad y la seguridad de la tenencia e incorpora la dimensión del entorno en el cual se implanta la vivienda, como una variable fundamental a considerar, para revertir la segregación socio espacial, y asegurar el acceso a un hábitat seguro y saludable.

Incorporar la dimensión del entorno implica pensar en mecanismos que permitan vincular política habitacional a política urbana, destacando a la vivienda como un componente inseparable de los demás elementos que constituyen los asentamientos humanos: suelo, espacio público, equipamiento, movilidad, áreas verdes y recreativas, servicios públicos, convivencia social, entre otros.

Créditos hipotecarios públicos y privados

Desde octubre de 2010, el BIESS ha otorgado préstamos hipotecarios a cerca de 105.000 beneficiarios, con un monto total desembolsado que excede los US\$ 4.000 millones destinados principalmente para la adquisición de terrenos y vivienda terminada. El BIESS también desembolsó créditos que se destinaron a: construcción, remodelación y/o ampliación de las mismas, así como para la sustitución de créditos hipotecarios otorgados por otras instituciones. En promedio el BIESS ha colocado cerca de USD 97 millones en 2.400 créditos mensuales.

En el **Gráfico 28** se detalla la colocación de créditos por parte del BIESS con los porcentajes correspondientes a hipotecarios, quirografarios y prendarios. Cabe destacar que se ha destinado un 44% del total de créditos otorgados al segmento de vivienda.

Gráfico 27. Monto total de créditos otorgados para vivienda (banca privada).

Fuente: BIESS, Censo de Población y Vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015)

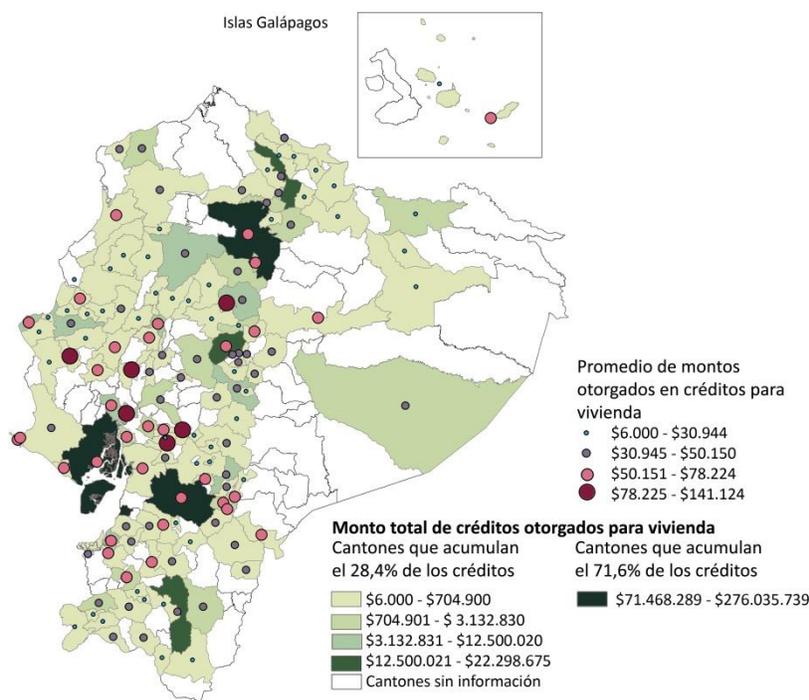
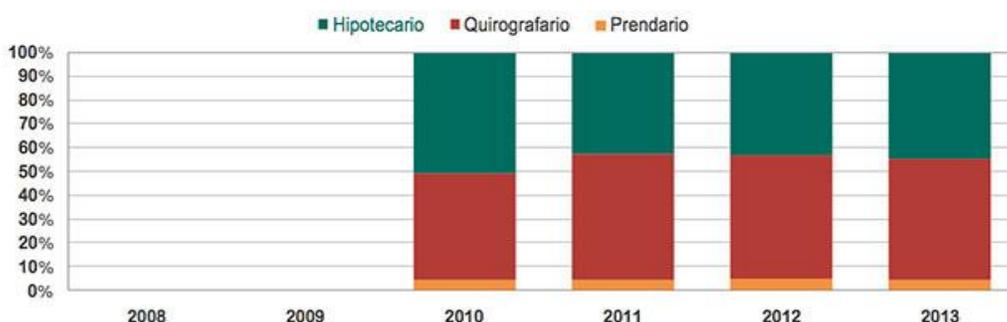


Gráfico 28. Crédito del BIESS por segmento (2010-2013).

Fuente: BIESS Informe Anual (2013).

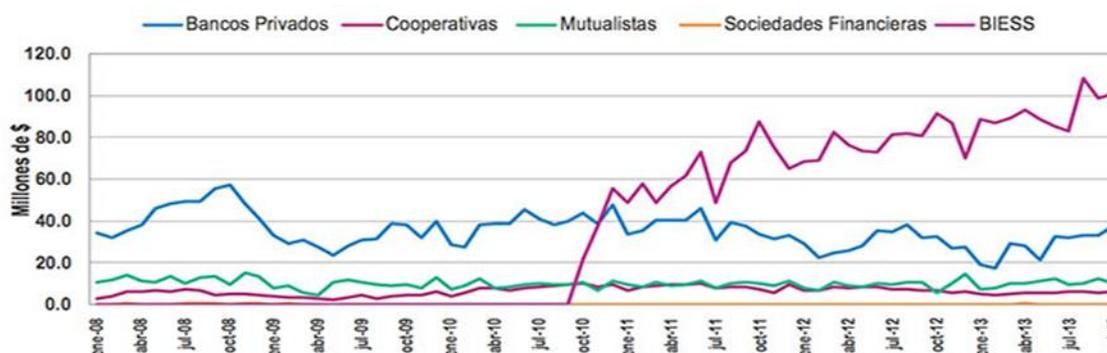


El monto anual de volumen de crédito otorgado al segmento vivienda por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) privadas ha disminuido significativamente en los últimos años, a diferencia del BIESS que se mantiene como el principal emisor del país en la actualidad. Del total de créditos hipotecarios otorgados desde 2008 por las IFIS privadas y el BIESS (\$6.347,74 millones) el BIESS otorgó el 43%, seguido por los Bancos Privados (39%), Mutualistas (11%), Cooperativas (7%) y Sociedades Financieras (0,1%).

Las IFIS privadas mantuvieron para esos años la tendencia de que los Bancos Privados son los principales emisores de créditos de vivienda, seguidos por las Mutualistas, Cooperativas y Sociedades Financieras. Como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 29. Volumen de crédito destinado al segmento vivienda (2008-2013).

Fuente: Banco Central del Ecuador BCE.



Financiamiento para vivienda de interés social

La Constitución del Ecuador establece en su Art. 375: El Estado en todos sus niveles de Gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna para lo cual (...)Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social; es así, que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) ha venido trabajando en coordinación con las instituciones especializadas del ramo, en el desarrollo de productos financieros de segundo piso

que sean prestados a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (cooperativas y cajas de ahorro y crédito, cajas y bancos comunales, fundaciones especializadas en crédito, etc.), para que éstas a su vez faciliten el acceso a financiamiento para vivienda a la población de menores ingresos económicos que no han sido atendidos por la banca pública o privada.

La línea de crédito a nivel de segundo piso, financiaba a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario la colocación de operaciones de crédito para vivienda por montos de hasta USD \$20.000,00 para el beneficiario final, con tasas a nivel de segundo piso con incentivos y por debajo del promedio del mercado, a 15 años plazo.

La CONAFIPS contribuye al desarrollo habitacional planificado, con viviendas dignas para las personas naturales que se encuentren entre los deciles 1 al 5 por nivel de ingresos, en todas las zonas urbanas y urbano marginales del país, que requieran casa propia, tengan voluntad y capacidad de pago, hayan ahorrado y puedan complementar su ahorro con financiamiento y Bono de la Vivienda, amparados en la garantía hipotecaria de su propia vivienda.

Asequibilidad

El gobierno del Ecuador, ha incorporado medidas económicas direccionadas a incrementar la compra de unidades de vivienda e impulsó este sector, sobre todo las de viviendas de interés social, a través del MIDUVI. Estas medidas facilitaron la disponibilidad de liquidez en el sistema bancario privado mediante la inyección de capital en el Banco del Pacífico y una fuerte inversión en el Banco del IESS (BIESS), incrementando además condiciones favorables en términos de plazos y tasas de interés que incentivaron el endeudamiento de los ecuatorianos para adquisición de viviendas. Es así que las tasas de interés en el BIESS se fijaron en un límite del 9% a plazos que se extienden a 25 años y que financian el 100% del valor de la vivienda por montos que llegan hasta USD \$100.000. Además, se crearon bonos de vivienda para unidades con valores inferiores a los USD \$60.000 y compensaciones adicionales lo que provocó que la crisis se revierta y en los años 2010 y 2013 el sector se recuperó.

Es importante destacar el rol regulador favorable que tuvo el gobierno nacional en estos años para el crecimiento del sector de la construcción, aunque los problemas de vivienda son graves, durante los últimos 15 años, el Ecuador ha obtenido importantes logros en la reducción del déficit de vivienda, en 1998 este era casi un tercio mayor al actual, esto se ha logrado a través del SIV. Un actor importante para la implementación del sistema ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien ha financiado el sistema mediante cinco operaciones financieras. La primera aprobada en 1997 por US\$62 millones para el Programa de Apoyo al Sector Habitacional I; a esta operación le siguió en el 2002, el Programa Multifase Apoyo al Sector Vivienda II para el mejoramiento de barrios y hogares humildes por US\$25 millones; en el 2009 se aprobó el Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda por US\$100 millones para apoyos económicos para vivienda de los hogares que se encuentren en los tres primeros quintiles de más bajos ingresos; la cuarta operación se aprobó en el 2011 para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano por US\$71 millones para las zonas marginales de Guayaquil, y la quinta aprobada en el 2013 para el Programa Nacional de Vivienda Social por US\$100 millones para apoyos económicos para vivienda de los hogares que se encuentren en los dos primeros quintiles de más bajos ingresos.

Entre 2007 y 2015, se han entregado más de 330.000 apoyos económicos a hogares ecuatorianos de bajos recursos, residentes en zonas rurales, urbanas, con una inversión aproximada de US\$1.371 millones de dólares.

En la modalidad de adquisición de vivienda nueva a partir del 2010, se dinamizó la oferta, debido a las políticas implementadas por el estado, a: 78 proyectos con una oferta total de vivienda de 23.693 soluciones habitacionales aprobadas a través de una alianza estratégica con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). Entre 2010 – 2011 el BEV canalizó 10.047 bonos anticipados a diferentes proyectos, con la finalidad de fomentar y contribuir la construcción de vivienda de interés social, para las personas que deseaban adquirir una vivienda nueva en proyectos integrales.

Accesibilidad

En lo referente a la accesibilidad, en el Ecuador se han obtenido grandes avances y se han generado programas de atención para segmentos poblacionales antes “invisibilizados” tal es el caso de las personas con discapacidad o migrantes.

El estudio “Misión Solidaria Manuela Espejo” realizado en el 2010 por la Vicepresidencia de la República identificó 293.743 personas con discapacidad, de las cuales según el informe justificativo realizado por la Vicepresidencia con fecha 22 de febrero de 2013, 18.697 requieren atención de una solución habitacional.

El MIDUVI en el año 2011, expide el reglamento que norma la entrega de incentivos para las personas con discapacidad, a fin de facilitar el acceso a una vivienda que responda a sus necesidades o mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de su vivienda. Con una inversión aproximada de US\$70 millones de dólares, en el periodo 2011 al 2015, se han entregado 10.985 apoyos económicos a personas con discapacidad de bajos recursos, residentes en zonas rurales o urbanas.

En el año 2008, mediante Decreto Ejecutivo 1397, se crea el Bono para el Migrante, orientado a facilitar el acceso a la vivienda, en beneficio de los migrantes ecuatorianos y sus familiares, en un inicio este apoyo fue dirigido solo para la adquisición de vivienda nueva. En la normativa vigente para el 2015 se faculta al migrante postular a cualquiera de los Bonos de Vivienda de Interés Social, mientras se encuentre ausente del país y hasta cuatro años posteriores a su regreso. Las personas emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas, siempre que sean reconocidos por la Entidad Competente en Movilidad, podar acceder a este apoyo que brinda el Gobierno Ecuatoriano para el acceso a la vivienda.

Seguridad de la tenencia

El Ecuador ha afrontado el tema de la seguridad de la tenencia a partir de dos ejes, el primero es que los incentivos de vivienda que otorga el estado ecuatoriano están dirigidos a grupos familiares y de atención prioritaria, con el fin de reconocer la igualdad de derechos de miembros que constituyen dicho grupo, y por otro lado en el año 2007 se crea el Incentivo económico para la Titulación con el fin de generar facilidades para la obtención de un título jurídico legal del suelo de las personas más vulnerables económicamente.

A partir del 2015 con el fin de vincular la política habitacional a políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial se establece que el incentivo para la titulación no se limite solo a la regularización de los predios y sirva para financiar o complementar, los costos de formalización y de la tenencia de los inmuebles utilizados para vivienda. Entre los años 2007 al 2015, se han entregado 35.815 apoyos económicos para la titulación, con una inversión aproximada de US\$ 3.5 millones de dólares.

2.3 ASENTAMIENTOS HUMANOS PRECARIOS

Es un principio de la política pública del gobierno nacional, en materia de hábitat y desarrollo urbano, promover y generar todas las iniciativas que conlleven a poner en práctica el ejercicio del derecho a la ciudad y a una vivienda digna para todos los ciudadanos del país. En esta línea, se inscribe la estrategia de producir marcos normativos y operativizar programas que democratizen y generen equidad en los procesos de gestión urbana. Los barrios son una parte de la estructura social urbana cuya importancia es central en la generación de las identidades sociales de nuestro pueblo.

En diciembre del 2010, se promulgó a través de un Decreto Ejecutivo la acción frontal del Estado ecuatoriano en contra de las ocupaciones ilegales de terreno que se produzcan después de dicha fecha. En la mayoría de los casos las invasiones son causadas y promovidas por las acciones de traficantes de tierra que especulan con las necesidades de grupos poblacionales vulnerables que a través de la apropiación y comercialización ilegal del suelo, se aprovechan y violan los derechos de estos grupos vulnerables de la sociedad, quienes en el afán de acceder a viviendas dignas se ven involucrados en procesos frustrantes que los marginan y excluyen más, tanto social como económicamente.

La irregularidad de los asentamientos humanos es un tema complejo que tiene varias dimensiones. Factores como el alto costo del suelo urbanizable, la complejidad en la tramitología en los procesos de legalización y la corrupción que acompaña a estos procesos de legalización. Con relación a los asentamientos informales, el 88% de los municipios, presenta algún grado de informalidad desde el enfoque de la tenencia del suelo.

Los asentamientos irregulares son reconocidos como poblaciones asentadas en las periferias de la ciudad en condiciones de precariedad, con acceso restringido a servicios, en áreas ambientalmente vulnerables o en situación de riesgo. Se caracterizan por presentar irregularidad en cuanto a la tenencia del suelo, es decir, carecen de un título formal que los presente como propietarios (dueños) del bien, sin embargo tienen la posesión (sin ser dueños habitan y usufructúan) del mismo. Estos asentamientos se presentan fuera de la planificación, códigos y normas urbanísticas de las ciudades, aunque esta última condición no es exclusiva de los asentamientos irregulares concebidos como precarios, sino que se presenta también en lugares que se asumen como regulares y no muestran condiciones de precariedad.

Además, los asentamientos irregulares acarrearán cargas para las ciudades de varios tipos dentro de las cuales se puede reconocer:

- Legales: que reflejan una inseguridad en la tenencia de la tierra.

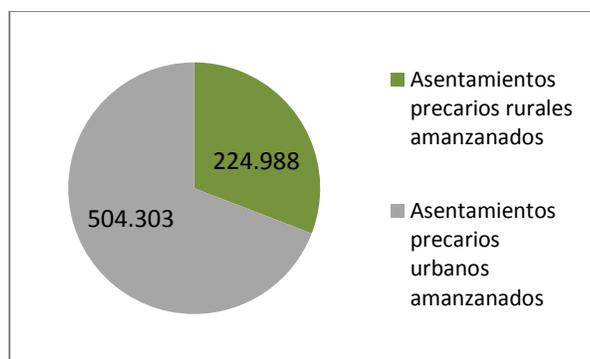
- Sociales: donde las comunidades de los asentamientos han sido excluidas del acceso normal a los beneficios del desarrollo urbano, como son los servicios públicos, los espacios públicos y los establecimientos colectivos.
- Urbano-ambientales: con asentamientos marcados por riesgos a la salud y seguridad; degradación medio ambiental; contaminación; y condiciones sanitaria inadecuadas.
- Políticos: donde la población no tiene definida su participación en la ciudad y ha sido víctimas de manipulaciones.

Para estimar los asentamientos irregulares se consideró como unidad de análisis las viviendas dispuestas en sectores amanzanados²⁷ que a su vez cumplan con las condiciones deficitarias empleadas por las Naciones Unidas: i) acceso inadecuado al agua segura; ii) acceso inadecuado a saneamiento y otros servicios; iii) mala calidad estructural de la vivienda, y iv) hacinamiento (Naciones Unidas - CEPAL, 2004). Además de las categorías mencionadas se adicionó la categoría v) acceso principal inadecuado a la vivienda.²⁸

De acuerdo a esos indicadores, existen a nivel nacional 729.291 hogares en situación de precariedad, ellos representan el 25% del total de hogares en sectores amanzanados (**Gráfico 30**). De este total, 504.303 hogares se encuentran en zonas urbanas amanzanadas y el resto en zonas rurales amanzanadas.

Gráfico 30. Hogares urbanos y rurales en asentamientos irregulares estimados por precariedad.

Fuente: Censo de población y vivienda INEC (2010), Base cartográfica y alfa numérica, zonas y sectores censales amanzanados urbanos y rurales. Elaboración: MIDUVI (2014).



Los cantones que aglutinan el 44% los hogares dispuestos en asentamientos irregulares estimados por precariedad son Guayaquil, Santo Domingo, Quito, Santa Elena, Durán, Portoviejo, Machala,

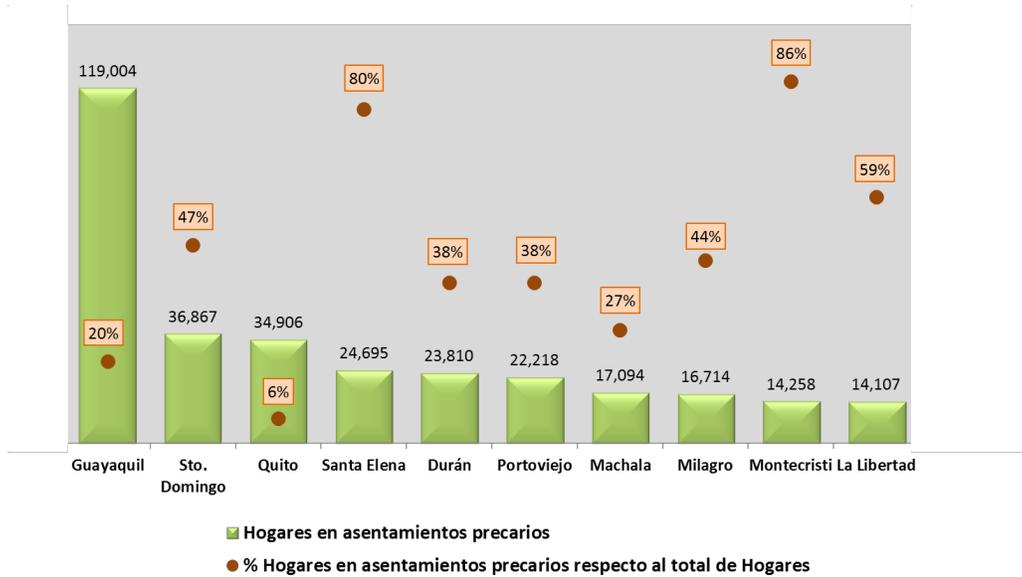
²⁷ Un Sector Censal Amanzado es una división estadística para el trabajo de los operativos de campo en investigaciones estadísticas, y está conformado por un promedio de 150 viviendas. (INEC – 2010).

²⁸ La estimación del número de hogares que viven en asentamientos irregulares caracterizados por variables de precariedad y su localización se realizó empleando métodos estadísticos, econométricos y herramientas geográficas, sobre la base del último Censo de Población y Vivienda (2010) y Encuesta de Condiciones de Vida del 2006.

Milagro, Montecristi y La Libertad, es decir que 8 de los 10 cantones son de la Región Costa (**Gráfico 31**). Por otra parte, el porcentaje de hogares dispuestos en asentamientos irregulares con respecto al total de hogares de cada cantón, tiene un comportamiento diferente.

Gráfico 31. Cantones con mayor número de hogares en asentamientos irregulares.

Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010. Elaboración: MIDUVI (2014).



A nivel de territorio, los hogares en asentamientos irregulares del país se muestran en el **Gráfico 32** y distribuido por escala de ciudades en los **Gráficos 33-35**.

Gráfico 32. Cantones con mayor presencia de asentamientos precarios en zonas urbanas.

Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).

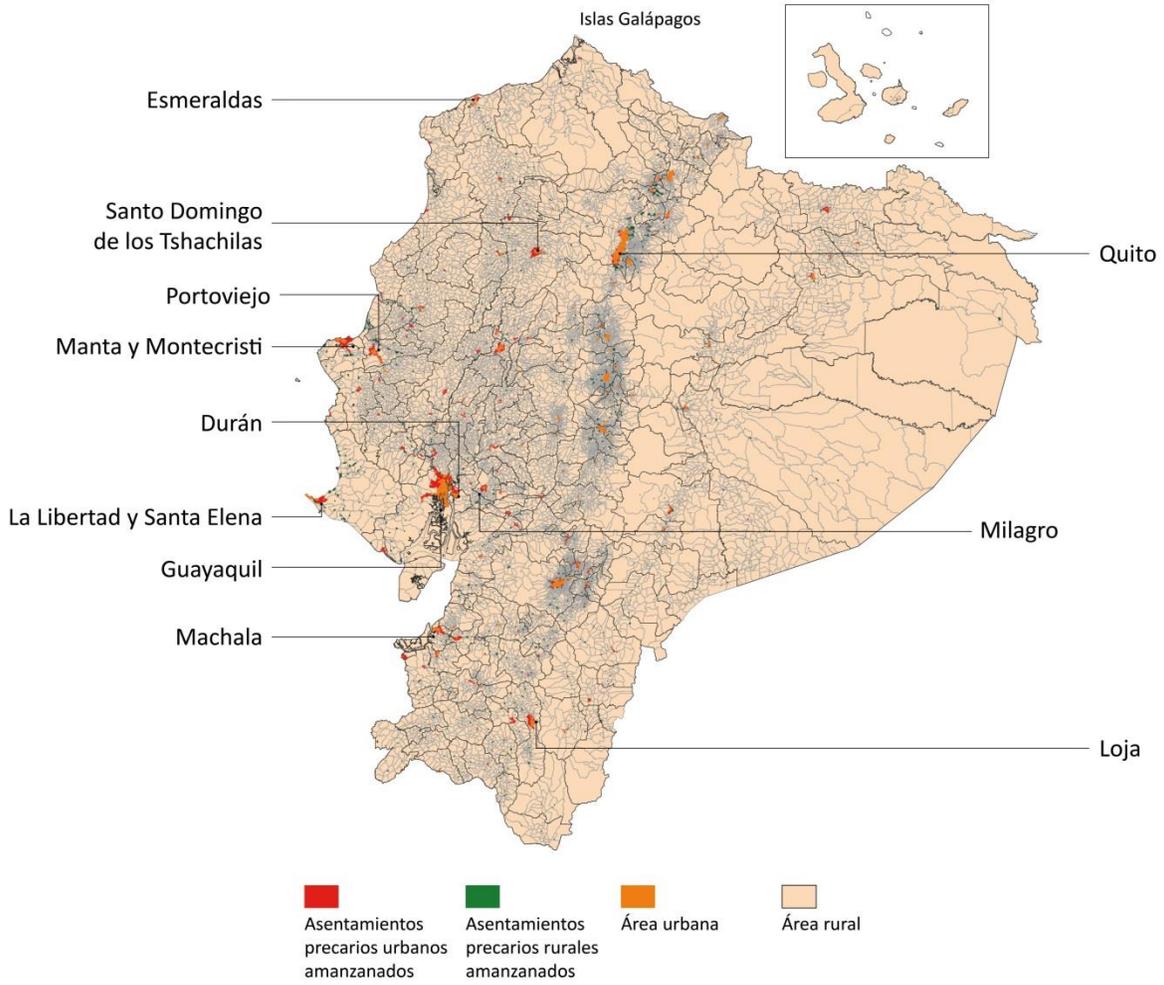


Gráfico 33. Asentamientos precarios en ciudades Metrópolis.
 Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).

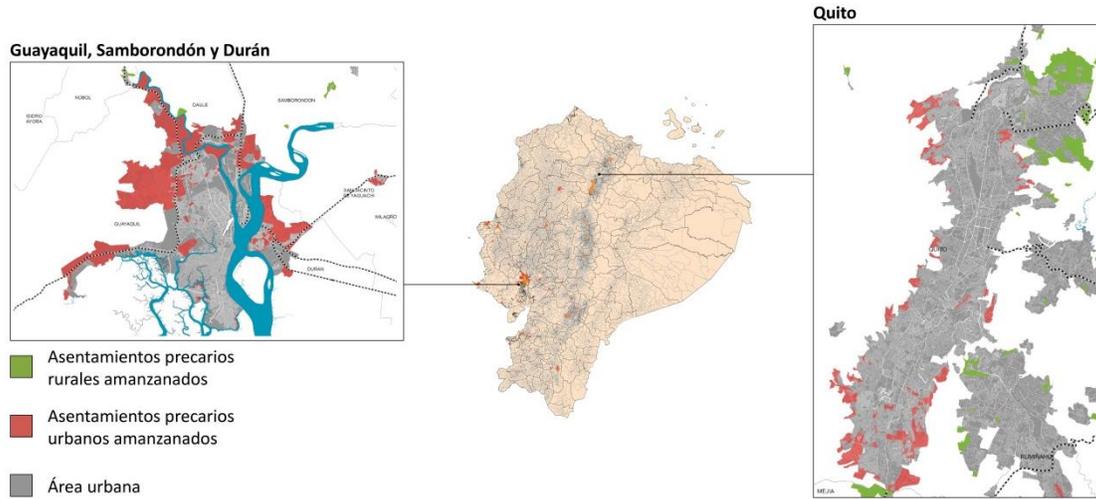


Gráfico 34. Asentamientos precarios en ciudades Grandes seleccionadas.
 Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).

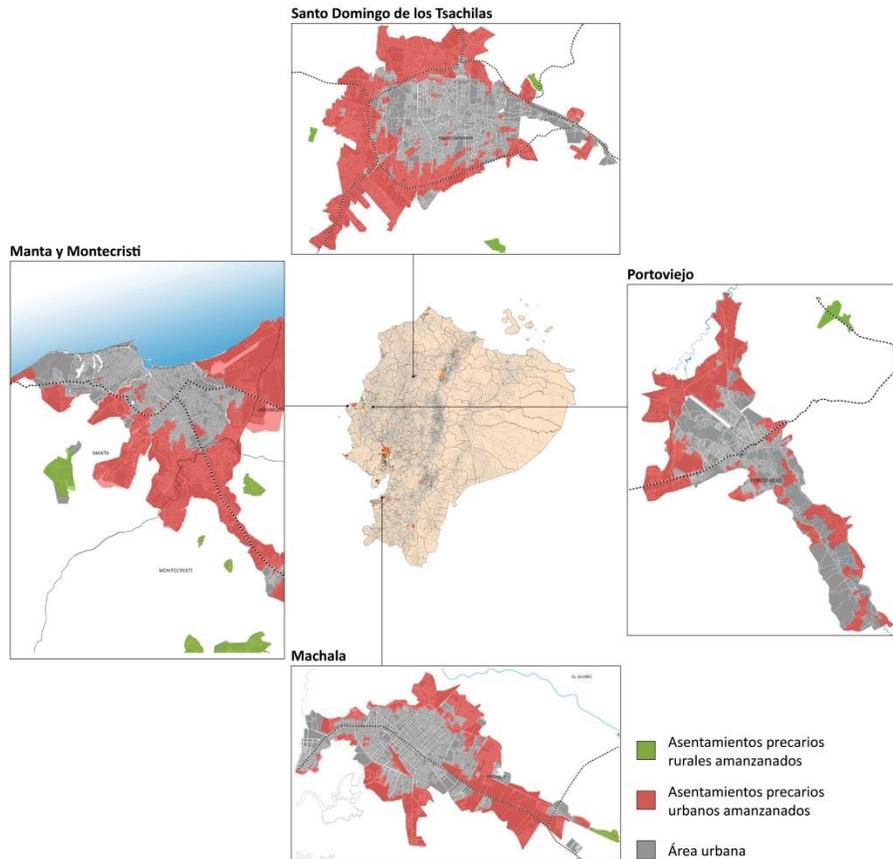
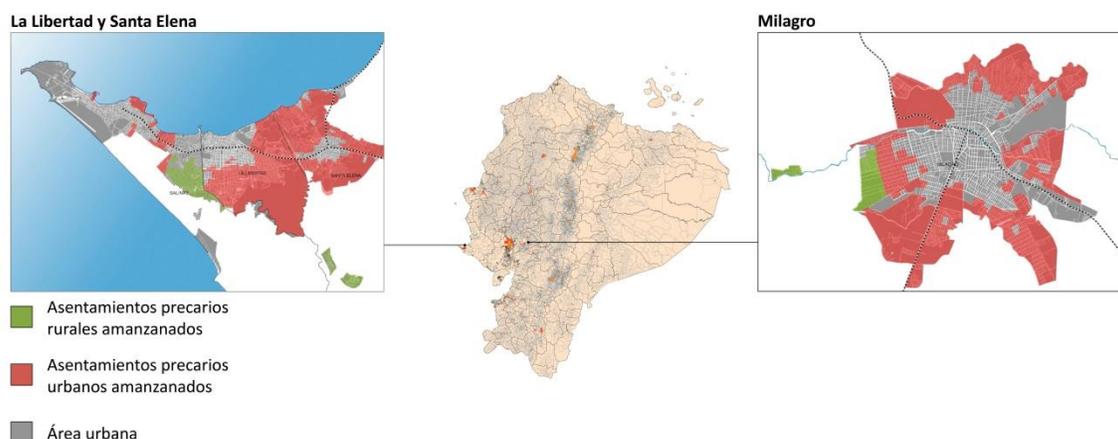


Gráfico 35. Asentamientos precarios en ciudades Medianas seleccionadas.

Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).



El tráfico ilícito de tierras ha generado que varias personas lucren con la necesidad de personas que buscan adquirir una vivienda. En Ecuador el tráfico de tierras ha ocasionado que varias familias sean estafadas e incluso explotadas. En consecuencia, el Estado Ecuatoriano ha optado por emitir una política de “Cero tolerancia a las invasiones”, en la cual por una parte, se penaliza a los traficantes de tierras que incurren en los delitos tipificados en el Código Penal vigente; y por otra parte, se reubica a las personas que viven en asentamientos humanos irregulares, de manera que puedan vivir en una casa digna entregada por el MIDUVI con servicios como agua segura y alcantarillado.

Como parte de las políticas de vivienda digna y segura, el Estado Ecuatoriano ha procurado que los programas de vivienda sean accesibles para toda la población y que estos se articulen con aquellos programas de nutrición, a fin de que la entrega de viviendas se realice además en base a criterios de incidencia de pobreza y desnutrición. Cuando se trata de invasiones a terrenos de propiedad privada, los conflictos que surgen solían ser de carácter privado y los litigios eran emprendidos por los propietarios del terreno invadido, amparados por el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil y en los casos que aplicaba el Código Penal. Dada la relevancia que ha adquirido este fenómeno, el 28 de junio de 2012, mediante Decreto Ejecutivo 1227, se crea el Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares con el fin identificar y monitorear los asentamientos irregulares y evitar la ocupación ilegal de terrenos, proponer política pública para prevenir, ordenar y controlar asentamientos humanos irregulares; coordinar la ejecución interinstitucional de dicha política; y evaluar sus resultados. El decreto creó una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) la cual protege los derechos de las personas que han sido víctimas de estafas por parte de traficantes de tierras, así como de los propietarios de terrenos privados o públicos que han sido invadidos.

Código Orgánico Integral Penal (COIP) del Ecuador

En el Artículo 201 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) del Ecuador se trata la temática de la ocupación ilegal de suelo o tráfico de tierras y se especifican las penas y sanciones. En este

artículo se especifica que “La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.” También se menciona que “El máximo de la pena se impondrá a la persona que sin contar con las autorizaciones administrativas necesarias de fraccionamiento de un predio urbano o rural ofrezca en venta lotes o parcelas de terreno del predio y reciba del público, directa o indirectamente, dinero o cualquier otro bien de su patrimonio.” La multa para las personas que promueven estas actividades ilícitas es de cien a doscientos salarios básicos unificados.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial COOTAD

El Artículo 458 del COOTAD menciona que los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables. Así mismo, el Artículo 596 tiene el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares. Dentro de este artículo se menciona que los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Cada gobierno autónomo metropolitano o municipal establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

2.4 DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

En los últimos años se han dado grandes avances relacionados a la cobertura de servicios básicos. La cobertura de los servicios básicos es un indicador clave para identificar la habitabilidad de los asentamientos humanos y los avances que se han dado en términos de calidad del entorno urbano. La cobertura de servicios básicos en las áreas amanzanadas es relativamente alta y se ha incrementado entre el año 2001 y 2010 de acuerdo a cifras del Censo de Población y Vivienda de los años mencionados. En el año 2001 el 81% o 2'096.267 de las viviendas ubicadas en sectores amanzanados tenían acceso a agua potable y el 63% disponía de acceso a eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado. Así mismo, el 83% de estas viviendas tenía acceso al servicio de recolección de basura. Por su parte al 2010, el 85% de 2'828.360 viviendas (ubicadas en sectores amanzanados) tenía acceso a agua potable, el 68% disponía de acceso a eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado y el 94% disponía de acceso al servicio de recolección de basura.

A pesar de los avances que se han dado en los últimos años, es importante reconocer que al 2010, en términos de cobertura de servicios básicos, aún predomina la brecha entre grupos de ciudades y entre cantones (**Gráfico 37**). En el grupo de ciudades pequeñas la cobertura de agua potable por red pública es del 78%, el acceso al sistema de eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado es del 54% y al servicio de recolección de basura alcanza un 90% de cobertura; Sin embargo, esta escala de ciudad está por debajo de la media nacional. De igual manera, existen cantones pequeños con coberturas de servicios básicos muy por debajo de los niveles nacionales como es el caso de Muisne, Olmedo y Montecristi en cuanto a acceso a agua potable por red

pública y acceso a sistemas de eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado, o el caso de Taisha y Nabón en cuanto a acceso al sistema de eliminación de basura por carro recolector (**Gráfico 36**).

Gráfico 36. Eliminación de aguas servidas, basura y acceso a agua por red pública de alcantarillado (2010).

Fuente: INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

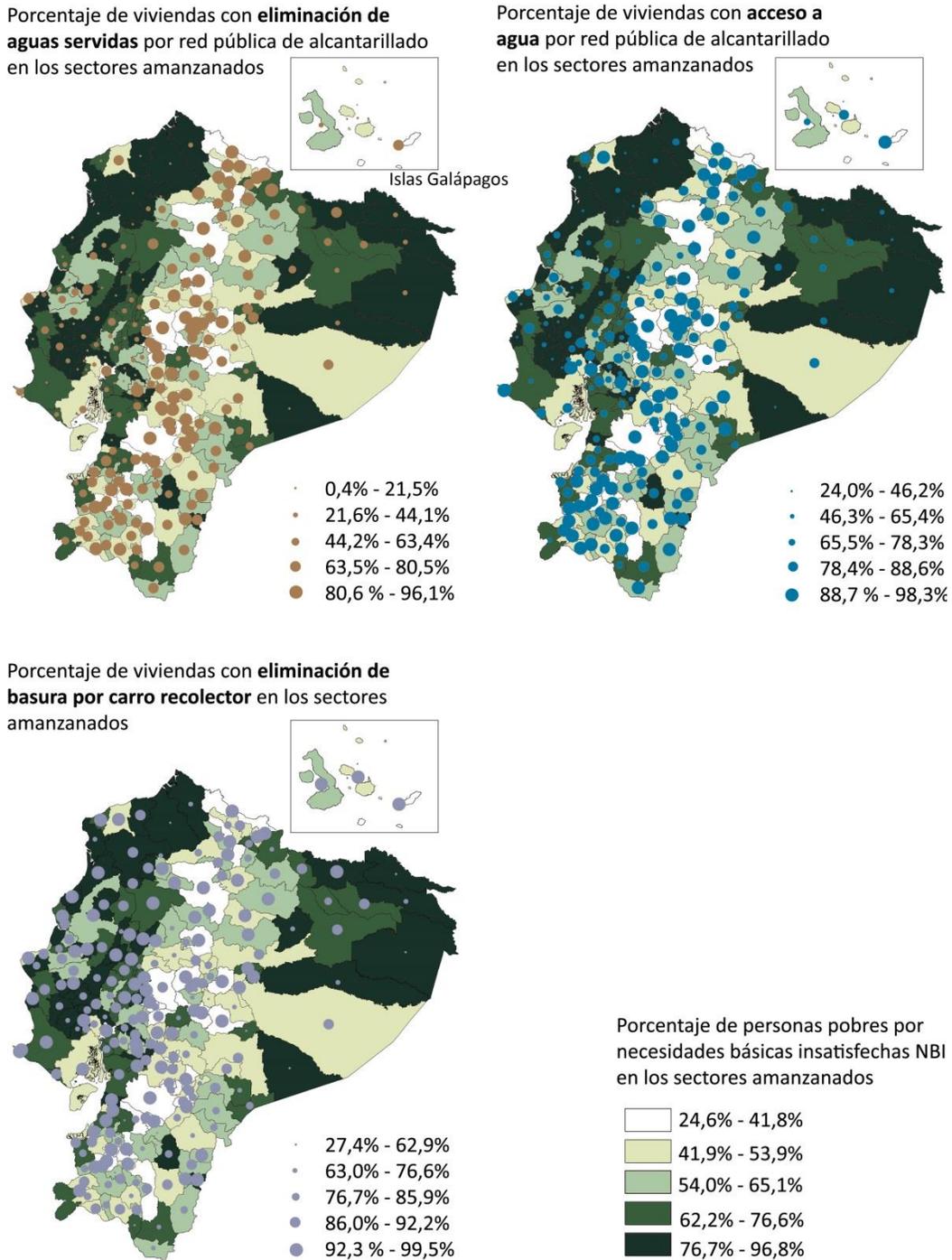
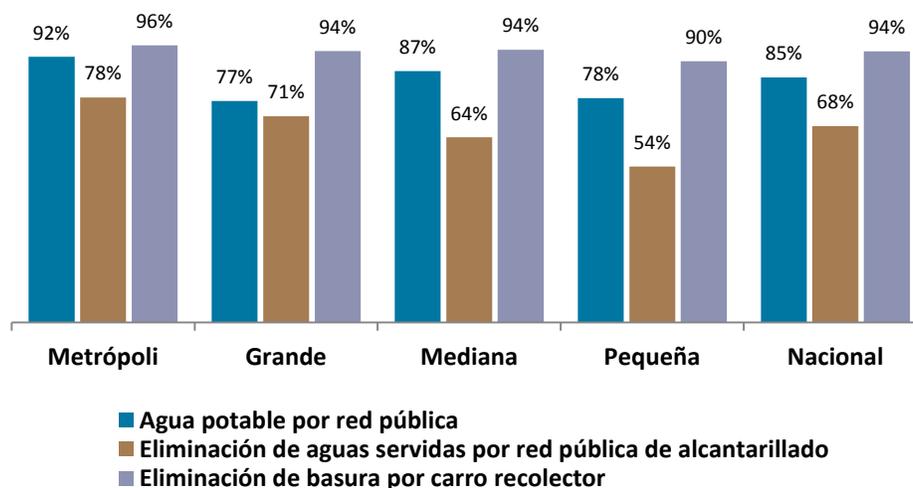


Gráfico 37. Acceso a servicios básicos según escala de ciudad (2010).

Fuente: INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



Durante el período 2005 – 2014, los mayores montos de los créditos aprobados estuvieron dirigidos para financiar la red de alcantarillado (\$456,4 millones) y de agua potable (\$302,9 millones) en las ciudades pequeñas del país, ya que en se aprobaron. Los cantones que más recibieron créditos para servicios básicos se muestran en la **Tabla 5**.

Gráfico 38. Créditos aprobados por Servicios Básicos: 2005 – 2014 millones de dólares.

Fuente: BdE, Dirección de Políticas Públicas y Análisis. Elaboración: MIDUVI (2015).

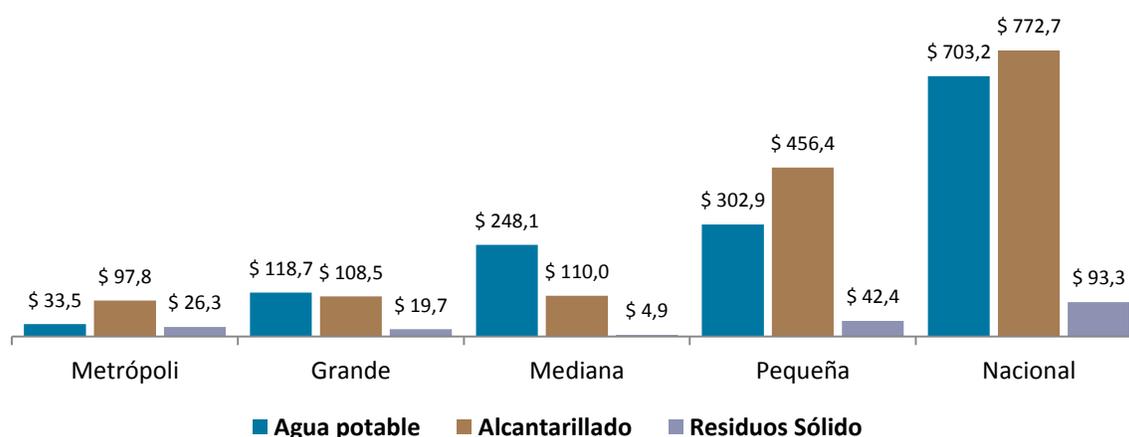


Tabla 5. Cantones que recibieron más créditos para servicios básicos.

Fuente: BdE, Dirección de Políticas Públicas y Análisis. Elaboración: MIDUVI (2015).

Cantón	Monto créditos aprobados	% Participación
Agua Potable		
Esmeraldas	\$142'536.243,40	20,3%
Ambato	\$45'833.520,00	6,5%
Manta	\$38'716.744,65	5,5%
Alcantarillado		
Guayaquil	\$67'138.029,70	11,2%
Orellana	\$51'040.755,27	8,5%
Cuenca	\$43'645.031,69	7,3%
Residuos Sólidos		
Quito	\$26'326.272,00	28,2%
Santo Domingo	\$10'870.063,20	11,7%
Cuenca	7'096.660,00	7,6%

En los **Gráficos 39 y 40** se muestra la inversión hecha por los municipios en agua potable y en alcantarillado en el 2008, 2010 y 2012. Claramente se puede identificar que las inversiones en estos dos servicios básicos han estado dirigidas a suplir el déficit de estos servicios públicos en las ciudades Pequeñas, en donde en estos tres años de análisis se ha invertido un total de \$164.9 millones y 210.2 millones en agua potable y alcantarillado respectivamente. Después de las ciudades Pequeñas, la inversión se ha concentrado en las ciudades Grandes donde se ha invertido aproximadamente \$69.6 millones y \$59.9 millones en agua potable y alcantarillado respectivamente. Cabe resaltar que en las ciudades Metrópoli la inversión en agua potable ha sido casi nula y en alcantarillado también ha sido considerablemente menor (\$34.6 millones) que en el resto de escala de ciudades.

Gráfico 39. Inversión pública de los municipios en agua potable (2008, 2010 y 2012).

Fuente: BdE, SIM (2015). Elaboración: MIDUVI (2015).

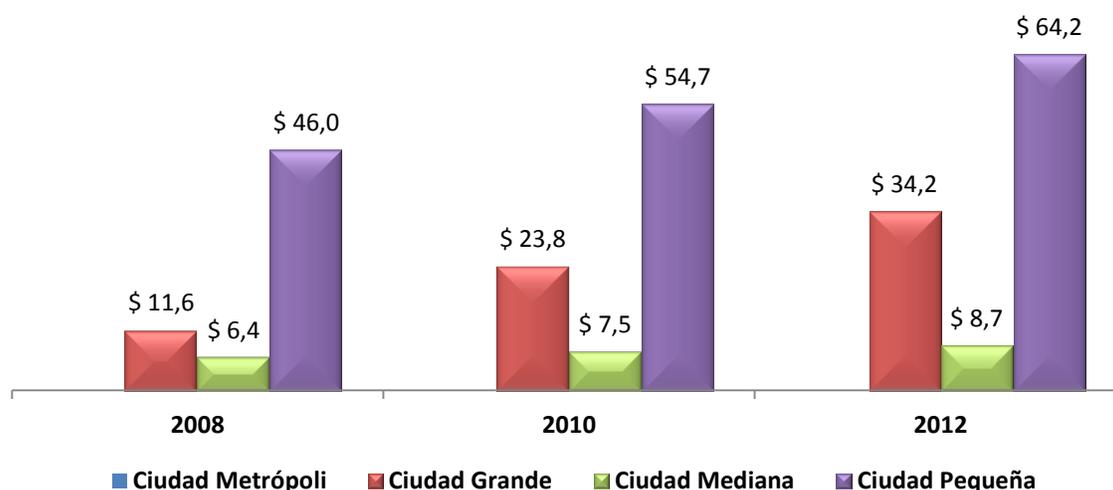
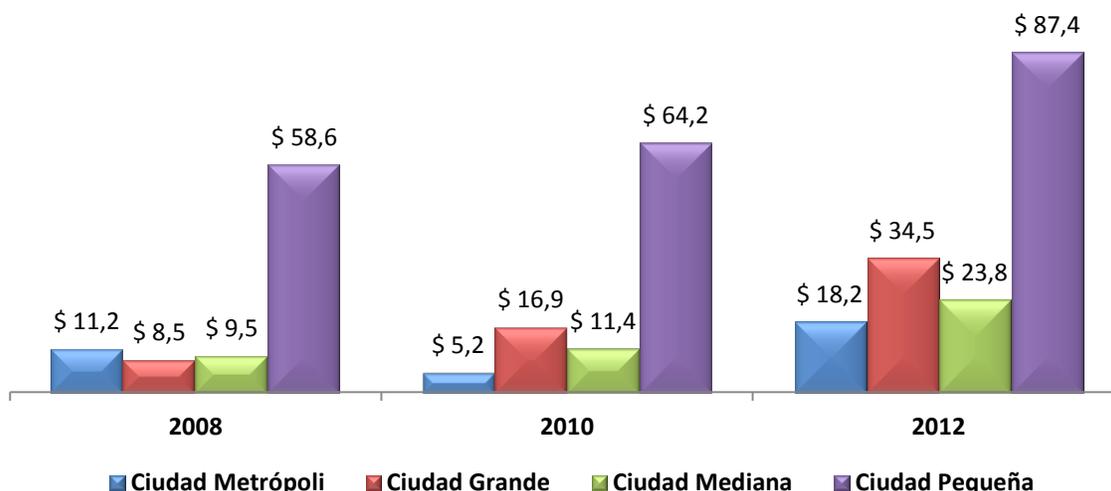


Gráfico 40. Inversión pública de los municipios en alcantarillado (2008, 2010 y 2012).

Fuente: BdE, SIM (2015). Elaboración: MIDUVI (2015).



2.5 DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS

Sistemas de transporte masivo

Quito – Trole, Metrobus-Q y Ecovía

En la década de 1990, Quito fue internacionalmente reconocida por la planificación de su transporte urbano, el cual emulaba la tecnología del Bus Rapid Transit (BRT) implementado por primera vez en la ciudad de Curitiba (Brasil) en 1974. En el Ecuador, el sistema BRT fue implementado por primera vez en 1995 con el proyecto Trolebús que hasta la actualidad atraviesa de norte a sur la ciudad de Quito. El sistema BRT ha sido expandido con el Proyecto Ecovía (2002), el Corredor Central Norte (2004), el Corredor Sudeste (2010), y el Corredor Suroeste (2012) y una sexta línea en el Corredor Noreste llamada Metrobus-Q, ascendiendo a 83,8 kilómetros (de los más grandes de América Latina).

La expansión de esta red en 2010 y 2012, junto con inversiones importantes en las instalaciones y en los autobuses de la flota existente, respondió en parte al aumento de la demanda, pasando de 400 mil a 828 mil pasajeros al día. En promedio, en el sistema Metrobus-Q se realizan 9.880 viajes por km de red (110 por ciento más que la cifra del metro de Washington D.C. que es de 4600 viajes por km de red). Además de los viajes a través del Metrobus-Q, hay 1,8 millones de viajes diarios en Quito a través de unos 2.500 autobuses (número bajo respecto a otras ciudades de América Latina) en el tráfico mixto, los cuales experimentan largos tiempos de viaje debido a la falta de carriles exclusivos; situación que afecta principalmente a las personas más desatendida con el servicio de transporte que viven en la zona sur de Quito. También hay 400 mil viajes al día en los autobuses escolares y transporte de oficinistas, un millón al día en autos, y 650 mil viajes a pie, lo cual acumula un total de 4,7 millones de viajes al día en Quito. Entre el Trole, Metrobus y Ecovía transportan el 26% de los viajes en transporte público; y el Sistema de Transporte Público

Convencional (STPC) (sistema tradicional de buses, microbuses y busetas), transporta el 74% restante.

La demanda de transporte en Quito ha ido en aumento debido a una creciente población y a la multiplicación de asentamientos periféricos, el efecto combinado produce viajes más largos. Algunos análisis de la demanda muestran que la cantidad de pasajeros en el Trole, a su paso por el Centro Histórico de Quito (CHQ), será 18.500 en el 2016 y 23.000 en el 2020, muy por encima de la capacidad actual del Trole, la misma que no puede ser incrementada debido a los cuellos de botella en el CHQ, que tiene calles estrechas que no se pueden ampliar por su condición de Patrimonio de la Humanidad (UNESCO, 1978).

El número de vehículos privados en Quito se multiplicó 2.3 veces en los últimos 8 años pasando de 175.000 vehículos en 2002 a 405.300 en 2009.²⁹ Los estudios de movilidad y demanda advierten que el parque de vehículos en Quito se duplicará en el año 2020, lo que provocará el colapso del tráfico en la ciudad con serias consecuencias para la población y la productividad de la ciudad. Las personas deberán destinar entre 3 y 4 horas diarias, en promedio, para ir y venir de su trabajo. La demanda de movilidad en la ciudad de Quito para el año 2010 fue de 28,000 pasajeros por hora y por sentido, mientras que para el año 2030 se prevé un flujo de 48,000 pasajeros por hora y por sentido causando graves efectos por la creciente contaminación ambiental.

Metro de Quito

El Metro de Quito es el proyecto de movilidad más ambicioso que se implementará en la capital en los próximos años. La construcción de la Fase 1 inicio a comienzos del 2014 y según el cronograma se completará en 18 meses; la Fase 2 iniciará una vez concluya la Fase 1 y esta se desarrollará en 36 meses. Este proyecto integrará el Sur y el Norte de la Ciudad, entre Quitumbe y El Labrador en 34 minutos (longitud total de 22 Km), con 18 trenes de seis vagones cada uno que transportarán hasta 400.000 personas en un día. En su trayecto, tendrá 15 estaciones de cómoda accesibilidad para personas de capacidades reducidas. La demanda esperada será de 500.000 pasajeros en el primer año de operación y contará con una capacidad de movilizar a 1.500 pasajeros por viaje en cada tren.

Guayaquil – Metrovía

La ciudad de Guayaquil cuenta con un sistema de transporte integral tipo BRT desde mediados del 2006. El sistema fue creado con el fin de ordenar y brindar seguridad y eficiencia al transporte público de la ciudad. La Fundación Municipal Transporte Masivo Urbano de Guayaquil es el ente encargado de controlar, gestionar y supervisar en su totalidad la operación del Sistema Metrovía. El sistema consta de siete troncales, dividido en dos fases: La Fase I tiene una extensión por sentido de 44 km y está compuesta de tres troncales (Guasmo-Río Daule, Bastión-Centro, 25 de Julio-Río Daule); la Fase II que está próxima a inaugurarse contará con cuatro troncales (Batallón

²⁹ Metro de Quito. Informe de Análisis de la Situación actual.

del Suburbio-Centro, Puente Portete-Centro, Orquídeas-Centro, Prosperina-Centro). Entre las tres troncales de la Metrovía se movilizan unas 550,000 personas al día.

El Plan de Racionalización del Transporte Público Masivo de la Ciudad de Guayaquil (PRTPM) elaborado por la Dirección Municipal de Tránsito (DMT) de Guayaquil con el apoyo del PNUD, identificó lo siguiente respecto a la congestión del tráfico: El tiempo de viaje promedio de una persona en Guayaquil ha sido calculado en 43 minutos, valor que es relativamente normal, sin embargo, considerando la buena calidad de las vías de la ciudad, este valor se considera alto. La calidad de las vías es un componente muy importante en lo referente a la regularidad del servicio. Las bajas velocidades que las unidades de transporte mantienen en el centro con el propósito de permitir la acumulación de pasajeros en las paradas normalmente incrementan el tiempo de viaje de los pasajeros. En el extremo opuesto, las altas velocidades que compensan las bajas en el centro o en la salida del bus, producen un alto número de accidentes que se reflejan en un 25% de incidencia del transporte público de la ciudad.

El PRTPM también identificó los datos de origen y destino de la ciudad de Guayaquil, donde se demuestran que aproximadamente el 84% de la población depende de la transportación pública en bus. Esto es significativamente más alto que los valores encontrados en las ciudades de Quito y Cuenca donde el 75% por ciento depende del bus o ciudades como Santiago de Chile y Caracas cuyos valores son del 50%. Esto constituye sin duda una ventaja para la ciudad en términos del transporte público ya que existe una demanda cautiva que permite impulsar preferentemente el transporte público como medio de movilización.

Cuenca - Proyecto Tranvía 4 Ríos

Este sistema de movilidad está planificado para comenzar a operar en el 2016 será el eje principal de transporte público de Cuenca. El sistema se complementará con la restructuración de las líneas de buses a través de un sistema integrado de transporte. La ruta del Tranvía 4 Ríos en la ciudad de Cuenca recorrerá la ciudad en forma diagonal, por el eje suroeste a noreste, pasando por el Centro Histórico. “Al tener una alimentación eléctrica, el tranvía permitirá reducir la contaminación en el centro de la ciudad. Asimismo, al integrarse con líneas urbanas y generar una redistribución de líneas se podrá aumentar en un 10% la demanda de usuarios, reducirá los tiempos de viaje y permitirá tomar medidas de desincentivo del vehículo particular” (Banco Interamericano de Desarrollo BID y GAD de Cuenca, 2014, P. 71). A continuación se presenta unos datos del proyecto:

- Un monto aproximado de USD \$280 millones serán empleados para la implementación de la primera línea, lo cual incluye: obra civil, material rodante y sistema electromecánico, fiscalización-gerencia e indemnizaciones. El GAD municipal de Cuenca aportará con USD \$52 millones y el resto financiará el gobierno central.
- El tranvía contará con 10.2 km de recorrido por sentido (21.4 km en total del recorrido).
- Contará con 20 paradas por sentido y 7 paradas comunes para ambos sentidos.
- Se espera tener una demanda de 120.000 viajes diarios, es decir 25% de la demanda de transporte público de la ciudad.
- El sistema movilizará a 39 millones de pasajeros por año y contará con 14 tranvías con capacidad aproximada de cada unidad de 250 a 300 pasajeros.
- El recorrido total por trayecto tomará 35 minutos y el tranvía tendrá una frecuencia de 6 minutos en hora pico.

2.6 DOTACIÓN DE ÁREAS VERDES

Los espacios públicos y áreas verdes generalmente son parques y plazas administradas directamente o indirectamente por entes públicos, como municipios, gobiernos provinciales, regionales o el estado. Para calcular el índice verde, se divide los m² de áreas verdes por un número de habitantes, que para este estudio se consideró la población residente en sectores urbanos de las cabeceras provinciales cantonales (INEC, 2012, p. 4-5).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera 9,00 m²/hab un parámetro mínimo de verde urbano. Tomando en cuenta este estándar de la OMS, se puede analizar y comparar la situación actual a lo largo del territorio Ecuatoriano y reconocer las áreas donde existe un déficit de verde urbano. Actualmente, el espacio público es escaso y de baja calidad y no hay suficientes espacios verdes y recreativos. El rápido crecimiento urbano no ha generado dinámicas que mejoren la calidad de vida de la población de modo equitativo. En respuesta a esto “algunos municipios como los de Quito, Cuenca e Ibarra han iniciado procesos de recuperación del espacio público; sin embargo, estos esfuerzos son aislados y se evidencia la necesidad de generar marcos de regulación y control nacional - como parte de un desarrollo territorial inequitativo- y de reconocimiento de las capacidades de cada territorio en función de un sistema de ciudades (SENPLADES, 2013a, p. 142).”

El índice verde urbano (IVU) de Ecuador es de 4,69 m² por habitantes y solamente el 5% (10 municipios de 221) de los municipios del país, localizados en la Sierra y Amazonía, cumplen con la recomendación de la OMS (**Gráfico 41**). De las 24 provincias, Pichincha es la única que cumple con la recomendación de la OMS, ya que posee 18.85 m² de áreas verdes por habitante. Tungurahua es la segunda provincia con mayor índice de verde urbano (6,18 m²/hab) y con 0,52 m²/hab, Los Ríos es la provincia con el menor índice verde urbano (**Gráfico 42**).

Gráfico 41. Porcentaje de municipios que cumplen con la recomendación de la OMS.

Fuente: VII Censo de población y VI de vivienda INEC (2010), Cartografía digital 2010. Elaboración: INEC (2012).

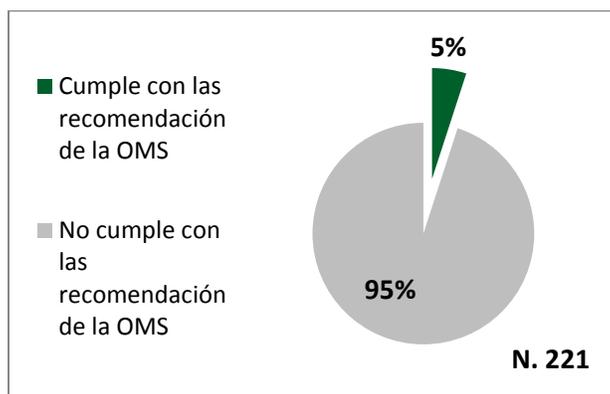
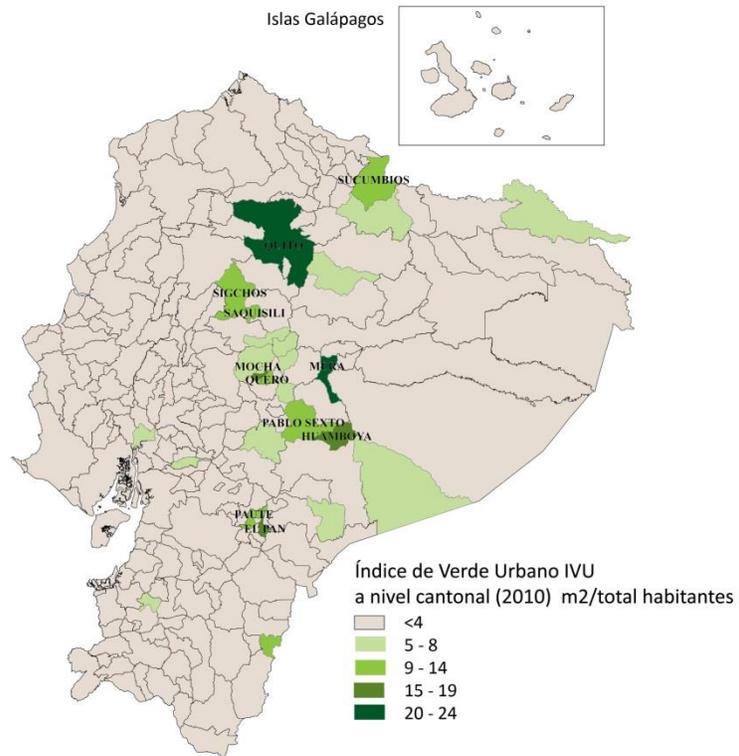


Gráfico 42. Cantones que cumplen con el IVU recomendado por la OMS (2010).

Fuente: Censo de población vivienda INEC (2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



3. Ciudad Sustentable y Resiliente

3.1 EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define al cambio climático como el “cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.³⁰ A pesar de que los países en desarrollo, como es el caso de Ecuador, son los que menos contribuyen con emisiones Gases de Efecto Invernadero (GEI), estos países serán los más afectados por los impactos relacionados al cambio en el clima. El Gobierno de la República de Ecuador reconoce que el cambio climático es un desafío que puede afectar negativamente la seguridad, el desarrollo y el bienestar de la población; consecuentemente está realizando esfuerzos para reducir la vulnerabilidad de sus sistemas sociales, económicos y ambientales, y al mismo tiempo identificar los sectores de la economía en los cuales se pueda tomar las medidas condecientes a reducir las emisiones de GEI a nivel nacional (Ministerio de Ambiente, 2012, P. 8).

El Artículo 413 La Constitución del Ecuador (2008) hace referencia a la gestión del cambio climático ya que este “busca promover la eficiencia energética; el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas; las energías renovables, diversificadas, de bajo impacto que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria; el equilibrio ecológico de los ecosistemas; y el derecho al agua”. Así mismo, el Artículo 414 busca la adopción de medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático mediante la limitación tanto de las emisiones de GEI, como de la deforestación y la contaminación atmosférica; adoptando además medidas para la conservación de los bosques y la vegetación; y para la protección de la población en riesgo (Asamblea Constituyente, 2008).

Para hacerle frente al cambio climático, el Ministerio de Ambiente (MAE) del Ecuador lideró en el 2012 la iniciativa de elaborar la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025. Este documento pretende guiar y dictar de manera ordenada y coordinada las acciones y medidas que el Ecuador necesita impulsar para preparar al país a enfrentar los eventos extremos climáticos de mayor intensidad y frecuencia; que tendrán sin duda afectaciones en todos los sectores de la economía del país. La ENCC también da las pautas de las acciones que el Ecuador proactivamente implementará para reducir el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores estratégicos productivos y sociales para contribuir a un esfuerzo mundial que busca, con respecto a su nivel de desarrollo y capacidades, estabilizar las emisiones a un nivel que no interfiera con el sistema climático, permitiendo a los ecosistemas adaptarse naturalmente a un incremento de la temperatura del planeta (Ministerio de Ambiente, 2012).

³⁰ El Ecuador es parte del Convenio Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC) desde 1994 y también ratificó el Protocolo de Kioto en el año 1999.

La economía ecuatoriana es altamente vulnerable a los cambios en temperatura y precipitación y el retroceso de los glaciares Andinos. Esto se debe al perfil productivo del país que depende en un alto porcentaje del sector agro-exportador primario y las industrias manufactureras asociadas a dicho sector, así como la alta dependencia de los centros urbanos ubicados de la serranía ecuatoriana de sistemas de alta montaña y glaciares para el uso de agua potable de consumo humano. Es por esto que los impactos debido al cambio climático influenciarán la senda de desarrollo del Ecuador y tendrá un impacto en la oferta de agua disponible para consumo humano, en todos los sectores económicos ligados a la agricultura, en la futura generación de energía hidroeléctrica y en la ocurrencia de eventos climáticos anómalos.

En este contexto, el Ecuador necesita reducir la vulnerabilidad tanto de su economía como en los asentamientos humanos y los servicios ecosistémicos respecto al cambio climático, y al mismo tiempo sentar bases para reducir las futuras emisiones de GEI. Las posibles sinergias entre las acciones de adaptación y las acciones de mitigación del cambio climático son importantes para sostener un desarrollo sostenible de la economía. La vulnerabilidad en el territorio y los principales impactos observados en las últimas décadas que pueden ser atribuibles al Cambio Climático se resumen a continuación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, P.1):

- **Incremento en la ocurrencia de eventos climáticos anómalos:** Entre 1970 y 2007, se registra un incremento paulatino de los eventos climáticos anómalos, especialmente en las zonas de la Costa y la Amazonia (Ministerio del Ambiente, 2011). Esto es importante, ya que del total de eventos que han causado emergencias o desastres, 68% corresponde a eventos climáticos, los cuales están asociados a 78% del total de muertes y a 84% del total de viviendas destruidas y/o afectadas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, P. 2).
- **Aumento de la temperatura entre 1960 y 2006:** Se observa un aumento en 0.8 °C de la temperatura media anual entre 1960 y 2006. Por otro lado, entre 1975 y 2008, se observa a nivel regional un incremento en el norte y una disminución en el centro y sur del país (Ministerio del Ambiente, 2011). Sin embargo, entre 1995 y 2008, se revierte el signo de la anomalía de temperatura, que refleja un enfriamiento especialmente en el centro y sur del Ecuador.
- **Cambios en precipitación entre 1960 y 2006:** Se observa una tendencia al incremento en zonas de la Sierra y en toda la Costa. En promedio, se observa un incremento de la precipitación en la región Costa de un 33% y en la región Interandina de un 8% (Ministerio del Ambiente, 2011). Por otro lado, en Guayaquil se observa un desfase en el inicio y fin de la época lluviosa en el periodo 2000-2006.
- **Cambios en el nivel y temperatura del mar:** Entre 1975 y 2008, el nivel medio del mar disminuyó en el centro y norte y se incrementó en el sur de la costa territorial. Por otro lado, la temperatura superficial del mar se incrementó en el norte y centro y decreció en el sur (Ministerio del Ambiente, 2011). En las Islas Galápagos, hay una tendencia hacia el incremento en la parte este y hacia un enfriamiento en la parte oeste de las islas. Al mismo tiempo, se observa una disminución de la salinidad en la parte este de las islas. Para las Islas, se estima que a futuro habría un incremento de la precipitación durante la época lluviosa y una época seca sin cambios.
- **Disminución en la cobertura glaciar:** Entre 1997 y 2006 la cubierta de los glaciares ha disminuido en un 28%. En el caso del volcán Cotopaxi, entre 1976 y 2006, se perdió un 40% del área de glaciares, perdiendo un 12% durante los últimos 10 años (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, P. 2).

- **Vulnerabilidad a inundaciones y deslizamientos:** El 35% de la población ecuatoriana se encuentra asentada en zonas amenazadas por deslizamientos de tierra, inundaciones, flujos de lodo y escombros. Asimismo, un 30% de las poblaciones en las regiones de la Costa y la Amazonia y un 15% de la superficie nacional se encuentran sujetos a inundaciones periódicas (Ministerio del Ambiente, 2011).
- **Vulnerabilidad de la biodiversidad y recursos hídricos:** De acuerdo a un estudio de la Cordillera Real Oriental, la mayor vulnerabilidad sobre la biodiversidad se encuentra en las cuencas altas del Pastaza y de los ríos Napo, Zamora y Santiago. En el caso de los recursos hídricos, las cuencas de los ríos Zamora/Cenepa, Marañón/Chinchipec y Napo, así como zonas de la cuenca alta de los ríos Pastaza y Santiago, presentan la mayor vulnerabilidad (Ministerio del Ambiente, 2011).

a. Reducción de emisiones

Las emisiones totales se incrementaron en un 55% entre 1990 y 2006, pasando de 265,139 kTon CO₂-eq en 1990 a 410,010 kTon CO₂-eq en 2006 (Ministerio del Ambiente, 2011). Las mayores variaciones ocurrieron en el sector energía (incremento del 112%), principalmente por el aumento en la industria de energía (47% del incremento) y del sector transporte (39% del incremento). Las emisiones en el sector Uso del Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura (USCUISS) se duplicaron como resultado del aumento de los aportes por conversión de bosques y pastizales a usos agrícolas y otras actividades de manejo y uso de suelos. Las emisiones derivadas de la agricultura disminuyeron en el 2000 como resultado de una disminución en las actividades de pastoreo (stock animal), pero volvieron a repuntar entre el 2000 y 2006 con un aumento del 40%, principalmente debido a emisiones de suelos agrícolas

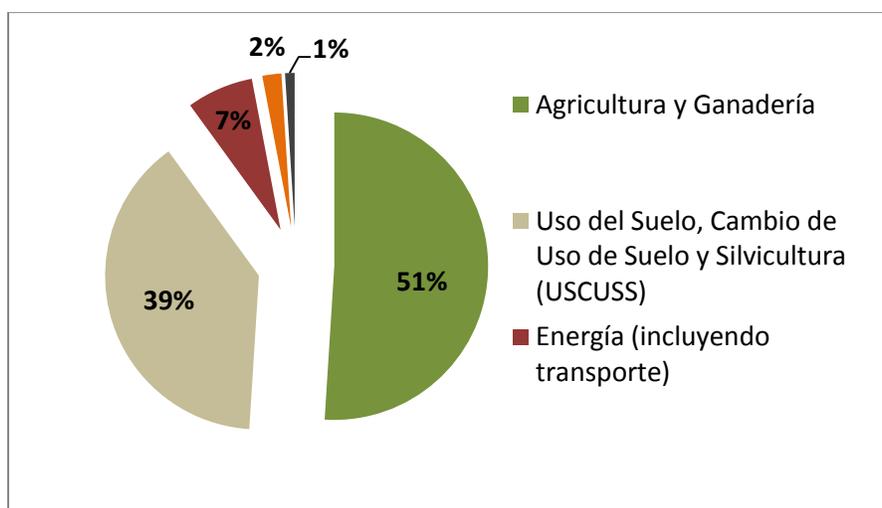
El sector agrícola es pilar fundamental para alcanzar la soberanía alimentaria y un elemento central de la economía nacional. Asimismo es una importante fuente de empleo e ingresos, caracterizada por la dominancia de unidades productivas pequeñas y medianas. El sector “agricultura” representa la primera fuente de emisiones de GEI en Ecuador, pues pasaron de aproximadamente de 159 millones de toneladas de carbono equivalente (CO₂-eq) en 1990 a 210 millones de toneladas de CO₂-eq en 2006, un incremento del 24% en 16 años, a un promedio de 1,5% anual. Prácticas comunes en la agricultura como el uso en exceso de fertilizantes nitrogenados, la quema de los desechos orgánicos y la expansión de la frontera agrícola generan importantes emisiones de GEI en este sector. Los principales GEI emitidos son el dióxido de carbono, el metano y óxido nitroso; de los cuales el último es el que presenta el mayor potencial de calentamiento global de gases de efecto invernadero (Ministerio de Ambiente, 2012, P. 31).

La deforestación y la transformación de usos es también considerado como un factor que aporta las principales fuentes de emisiones de CO₂ en el país y es el la segunda fuente total de GEI. Actividades como la expansión de la frontera agrícola y áreas pobladas; la colonización de zonas selváticas y de páramos; y la transformación de zonas de manglares en camaroneras u otros usos, como opciones más lucrativas que el aprovechamiento del bosque o vegetación nativa. “Las emisiones de GEI en este sector han pasado de aproximadamente 86,5 millones de toneladas de CO₂-eq en 1990 a 162,2 millones de toneladas de CO₂-eq en 2010, un incremento del 46,7% en 10 años. Esas emisiones son generadas por actividades que determinan la transformación del uso del suelo, como la conversión de bosques a otros usos a través de procesos como la deforestación (Ministerio de Ambiente, 2012, P. 31)”. Los procesos de transformación de uso del suelo generan

emisiones de GEI porque generalmente ocasionan la liberación del carbono contenido en la materia vegetal y el suelo, a través de por ejemplo, la descomposición de la materia vegetal o su combustión. Ese carbono liberado al combinarse con el oxígeno de la atmósfera produce CO₂ (Ministerio de Ambiente, 2012, P. 31).

Gráfico 43. Principales emisiones de GEI en Ecuador por sector.

Fuente: Ministerio del Ambiente (2011). Elaboración: MIDUVI (2015).



El sector de la Energía es la tercera fuente de emisiones de GEI en Ecuador. En este sector las emisiones de GEI pasaron de 12,8 millones de toneladas de CO₂-eq en 1990 a 26,9 millones de toneladas de CO₂-eq en 2006, un incremento del 52,3 %. Las principales actividades generadoras de CO₂ en este sector son: (1) transporte, con el 47,8% del total de emisiones de CO₂ en 2006; (2) industrias de energía que representa el 31,4 % del total de emisiones de CO₂ (Ministerio del Ambiente, 2011). Las emisiones vehiculares no controladas son la fuente principal de contaminación del aire de las áreas urbanas y las tendencias recientes del crecimiento del parque automotor sugieren que estos problemas continuarán y posiblemente se agravarán.

3.2 REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La vulnerabilidad a desastres naturales y los causados por el hombre sobre las poblaciones y los asentamientos humanos son cada vez mayores y más frecuentes. Muchas veces los desastres son causados por situaciones de vulnerabilidad creadas por negligencia y acciones del hombre, como asentamientos humanos no sujetos a control o ubicados en zonas de riesgo, la falta de infraestructura básica y ocupación informal en zonas expuestas a desastres.

En los Artículos 389 y 390 de la Constitución Política del Ecuador se incluye la gestión del riesgo y se establece un sistema nacional descentralizado para este propósito. En 2008 se creó la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) enfocada a la gestión integral para la reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres. La gestión de riesgos constituye el proceso para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de

los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la transferencia de riesgos de desastres, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible (Ministerio de Ambiente, 2012, P. 30). El SNGR en Ecuador es descentralizado y se compone por unidades de gestión de riesgos (UGR) de cada entidad pública y privada de los niveles locales, regionales y nacional. El Comité de Gestión de Riesgos es uno de los mecanismos que vincula el SNGR con el ente rector.

El crecimiento demográfico acelerado aumenta la vulnerabilidad, especialmente en los asentamientos humanos que se encuentran ubicados en zonas de riesgo; según cálculos de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos (SHAH) del MIDUVI se estima que en el país existen 777.613 viviendas en zona de riesgos y que hay 2.545.238 habitantes asentados en zonas de riesgo. Esas zonas urbanas y los asentamiento humanos en general tienden a presentar condiciones que podrían convertirse en riesgos concretos, relacionados siempre con el aumento en el uso y presión para la conversión del suelo, elevado consumo energético, quema de combustibles fósiles para varios propósitos, entre otros.

Las vulnerabilidades están asociadas a la exposición ante amenazas de origen antrópico, natural o socio-natural y a la capacidad que las sociedades y personas desarrollan para proteger y hacer uso de los beneficios de las inversiones y esfuerzos que realizan a lo largo del tiempo en sus territorios. Los sectores pobres son los más vulnerables a las amenazas, debido a que tienen menor capacidad de respuesta. Agravantes como la falta de acceso a vivienda, fomentan la formación de grandes asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo incluyendo asentamientos no planificados e inseguros en áreas inundables, costeras y montañosas. Una parte muy importante del stock de infraestructura urbana, sobre todo de vivienda, se produce irregularmente, sin permisos ni licencias. Los gobiernos locales todavía no han podido contrarrestar esta debilidad. Se estima que en Quito, cerca del 70% de viviendas no tienen licencia de construcción.

Inundaciones

El Ecuador por su ubicación en el continente, dentro del cinturón de bajas presiones en la zona de convergencia intertropical, se ve influido por dinámicas hidrometeorológicas que exponen al país a amenaza de inundaciones, principalmente cuando aparece el fenómeno de El Niño trayendo consigo fuertes precipitaciones que han causado en el Ecuador graves estragos.

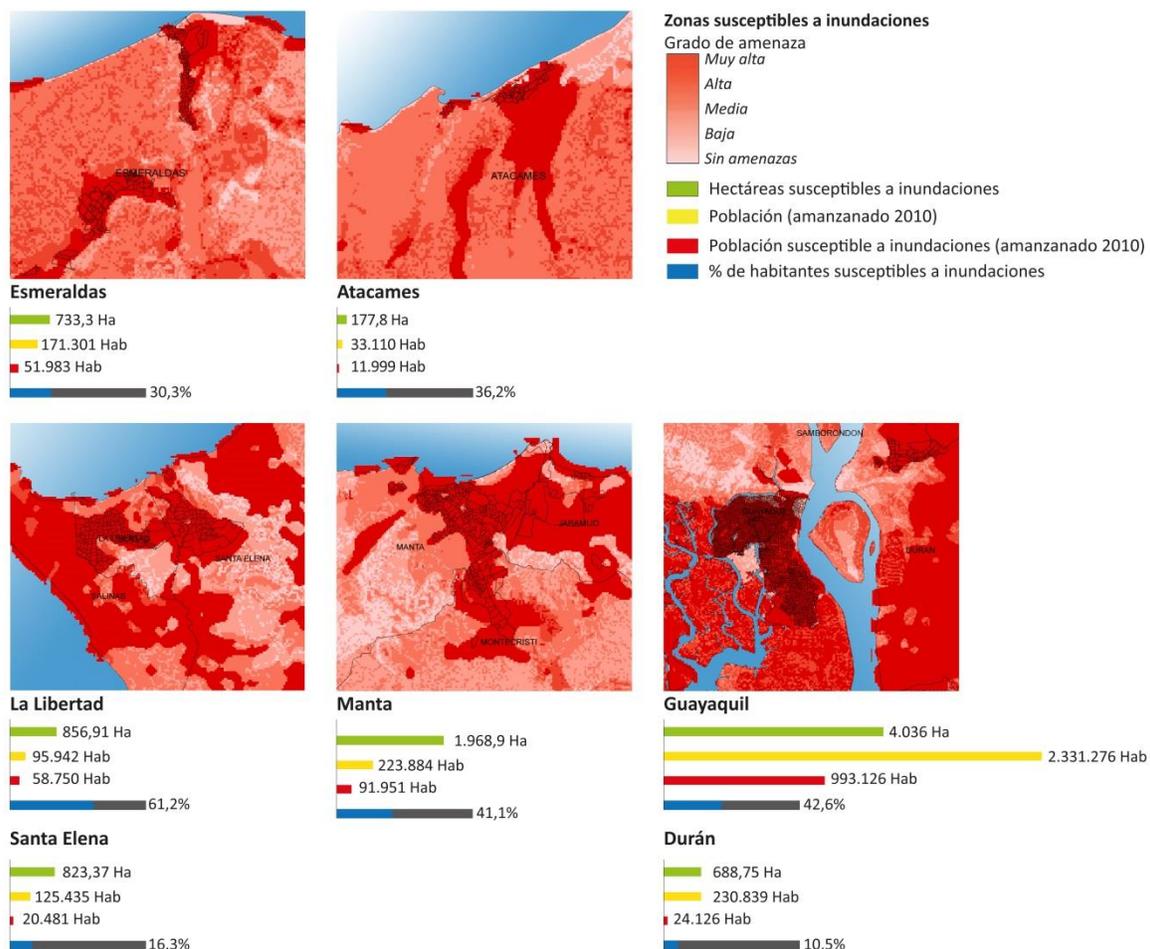
Según el informe del Banco Mundial, Ecuador es uno de los países de Centro y Sudamérica más expuestos a inundaciones, estudios realizados revelan que en Ecuador entre 1997 y 1998, el Fenómeno El Niño ocasionó daños totales que ascendieron a USD 2.882 millones; esto incluía daños directos por un valor de USD 846 millones y daños indirectos por USD 2.036 millones adicionales. (FAO, 2008).

Las ciudades más expuestas a inundaciones por su ubicación a las orillas de ríos, mar o brazos de mar; y por su baja elevación sobre el nivel del mar, inclusive en las cuales los centros se encuentran a escasos metros de las mencionadas orillas son: Guayaquil en la que 993.126 habitantes se encuentran en zonas susceptibles a inundaciones significando el 46,2 % de la población; en similar situación se encuentra la ciudad de Manta donde el 41,1% de la población que representan 91.951 habitantes se encuentran en zonas inundables, además, podemos

encontrar ciudades como Atacames, Esmeraldas y la Libertad en las que un porcentaje importante de su población está expuesta a inundaciones (**Gráfico 44**)

Gráfico 44. Zonas en riesgo de inundación.

Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos. Elaboración: MIDUVI (2015).



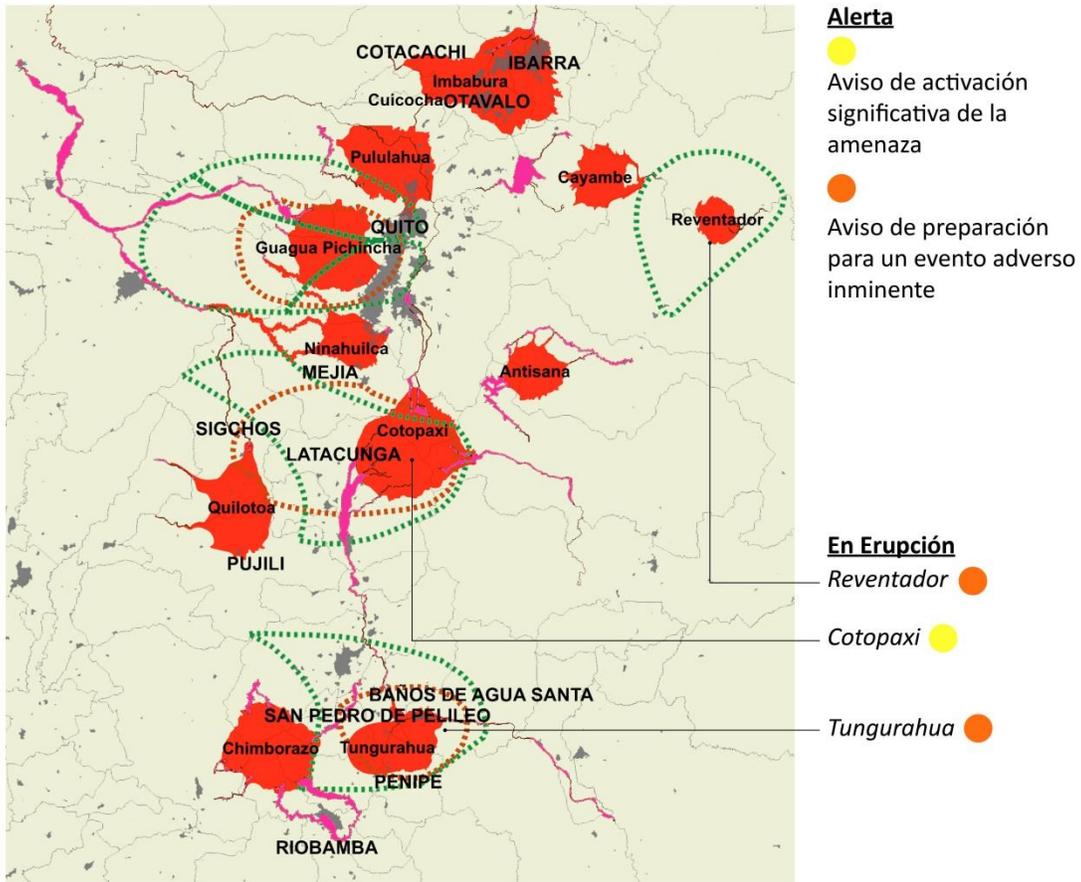
Volcanes

El Ecuador está ubicado en una región con volcanes activos y, por lo tanto es un país de alto riesgo a las erupciones. Actualmente podemos identificar a tres volcanes que están en alerta de erupción, estos son el Reventador, Tungurahua y Cotopaxi. En el **Gráfico 45** se muestra como están distribuidos los volcanes en el territorio y las zonas expuestas a las diferentes amenazas y el grado de peligro. El Ecuador se encuentra en una zona de alta actividad geológica como es la actividad tectónica puesto que se encuentra situado en la zona de convergencia de las placas de Nazca y Sudamericana. Es parte del Cinturón de fuego del Pacífico, presentando una de las más altas concentraciones de volcanes activos.

Existen 9 volcanes entre activos y potencialmente activos que podrían representar una amenaza dentro del Ecuador continental, además, 3 se encuentran en procesos eruptivos afectando principalmente la sierra norte y la zona subandina oriental. El vector de caída de cenizas alcanza a las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes llegando incluso algunas veces hasta la región costera.

Los volcanes que en la actualidad se encuentran activos son el Cotopaxi el cual afecta principalmente a la ciudad de Latacunga en la parte sur del volcán; y Sangolquí y Quito en los asentamientos cercanos a las orillas del río Pita, El Salto y Santa Clara en la parte norte; otro de los volcanes en proceso eruptivo es el Tungurahua, que presenta su mayor peligro para poblados como Pelileo y Baños, este último asentado a las faldas del volcán; el peligro mayor de los volcanes mencionados son los lahares formados por agua de deshielo de los glaciares cargado de todo tipo de material volcánico que al bajar por los cauces de los ríos a grandes velocidades destruyen vías, viviendas y cultivos a lo largo de su recorrido. Finalmente tenemos al volcán el Reventador el cual por su ubicación más alejada su afectación ha sido principalmente la caída de ceniza en ciudades como Quito.

Gráfico 45. Sectores Censales en Áreas de Peligro Volcánico.
 Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgo (2015). Elaboración: MIDUVI (2015).



Activo
 Cayambe
 Guagua Pichinca

Potencialmente Activo
 Chimborazo Antisana
 Pululahua Quilotoa
 Cuicocha Imbabura
 Ninahuilca

- Zonas afectadas por flujos piroclásticos
- Zonas afectadas por lahares
- Área urbana
- Zona de mayor peligro de caída de ceniza
- Zona de menor peligro de caída de ceniza

Sectores Censales en Áreas de Peligro Volcánico: 1.449

3.3 EXPANSIÓN URBANA

La expansión urbana descontrolada es un fenómeno que afecta tanto a ciudades del primer mundo como a las ciudades de países en vías de desarrollo. La dispersión suburbana

descontrolada, o *urban sprawl* en inglés, se caracteriza espacialmente por el crecimiento de la mancha urbana sobre las periferias de la ciudad. En términos generales, las consecuencias más notables de este fenómeno de desarrollo espacial son: la degradación ambiental debido a que zonas de reserva natural o zonas rurales son urbanizadas; pérdida de suelos agrícolas causado por la conversión de estos suelos a usos industriales, comerciales o residenciales; aumento de Gases de Efecto Invernadero (GEI), ya que para trasladarse desde y hacia estas periferias de la ciudad por lo general se requiere un vehículo privado de transporte. Adicionalmente, este fenómeno también tiene consecuencias sociales, en especial en países en vías de desarrollo, ya que para los estratos más pobres las periferias son las únicas zonas asequibles para su economía, sin embargo estas zonas carecen de servicios públicos, equipamientos, sistemas de transporte público y muchas veces se encuentran en zonas de riesgos. “Para evitar un crecimiento desequilibrado, insalubre e insostenible de los asentamientos humanos es necesario fomentar pautas de uso de la tierra que minimicen la demanda de transporte, ahorren energía y protejan los espacios abiertos y las zonas verdes (Naciones Unidas, 1996, p. 67).

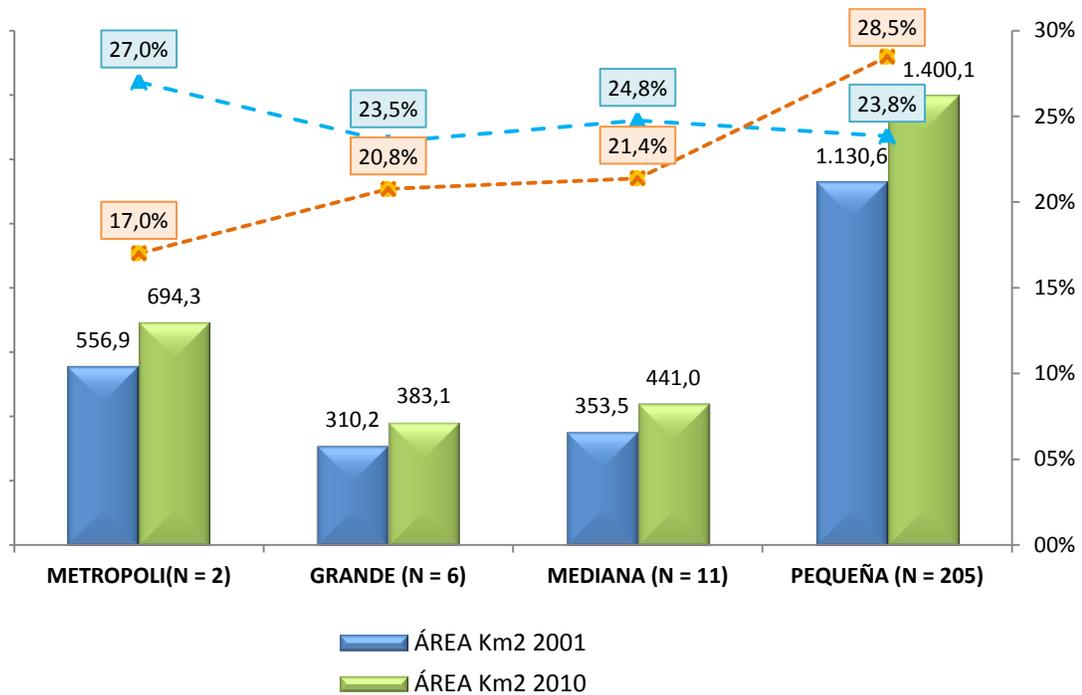
Otra característica de la expansión urbana son las bajas densidades con las que se urbaniza. Existe evidencia de que a nivel global, a pesar de los rápidos procesos de urbanización, el crecimiento urbano que se está dando en las ciudades cada vez es menos compacto, algo que se puede interpretar como desarrollo poco sustentable (UN-HABITAT, 2012, P. 6). En otras palabras, los nuevos residentes que llegan a las urbes no se asientan dentro de las zonas consolidadas de la ciudad. Esto ha causado que las ciudades se expandan horizontalmente (muchas veces sobrepasando sus límites administrativos) para acomodar este flujo de personas, sea por mecanismos de expansión formal o informal. Un estudio elaborado en el 2011 demuestra que en una muestra de 292 ciudades (distribuidas equitativamente alrededor del mundo con un área superior a los 100.000 Km en extensión), a lo largo de las tres últimas décadas (1970-2000) las tasas de crecimiento de la mancha urbana fue igual o mayor que la tasa de crecimiento poblacional (UN-HABITAT, 2012, P. 6). Esto quiere decir que a nivel mundial la ciudad y la ciudad-región se está desarrollando siguiendo patrones de desarrollo de baja densidad.³¹

Si se analiza el crecimiento de la mancha urbana y la tasa de crecimiento poblacional en el período 2001 – 2010 por escala de ciudades se puede concluir que las ciudades Metrópoli se están expandiendo de una manera descontrolada hacia las periferias y las ciudades Grandes y Medianas también se están expandiendo pero a niveles menores. Por otra parte, las ciudades Pequeñas también se están expandiendo, pero el crecimiento de la mancha urbana es menor que la tasa de crecimiento poblacional (**Gráfico 46**).

³¹ Para más información sobre este estudio consultar Seto, K., Fragkias, M., Güneralp, B., Reilly, M.K. (2011). A Meta-Analysis of Global Urban Land Expansion.

Gráfico 46. Expansión Urbana y tasa de crecimiento poblacional (2001 – 2010).

Fuente: INEC, CPV 2001, 2010. Elaboración MIDUVI (2015).

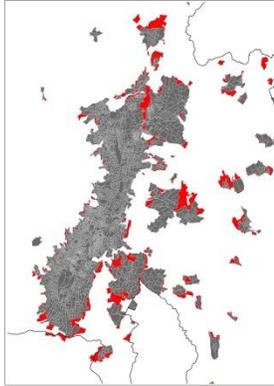


Los **Gráficos 47 y 48** muestran la evolución de la mancha urbana en el período 2001 a 2010 en varias ciudades del país. De las 19 ciudades que se muestran, más de la mitad (11 ciudades) tienen un porcentaje de crecimiento del área amanzanada que supera al porcentaje de crecimiento poblacional. Esto quiere decir que las ciudades se están expandiendo hacia las periferias siguiendo patrones de desarrollo urbano de baja densidad e insostenibles. Las ciudades con los porcentajes de crecimiento de la mancha urbana más alarmantes son las ciudades Medianas de Loja 82%, Esmeraldas 51%, Quevedo 45%, y La Libertad 51% y la ciudad Metròpoli de Guayaquil 40,7%. Del total de ciudades analizadas, se puede decir que las únicas ciudades que no han tenido un crecimiento de su mancha urbana descontrolado son las ciudades de Ambato, Riobamba e Ibarra ubicadas en la Sierra.

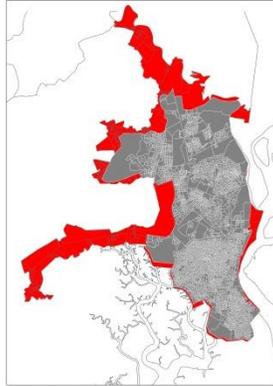
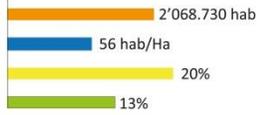
Gráfico 47. Crecimiento de la mancha urbana en ciudades Metrópolis y Grandes.

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2001, 2010). Elaboración: MIDUVI (2015).

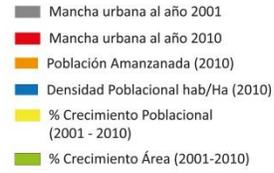
METROPOLI



Quito



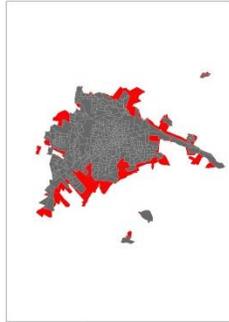
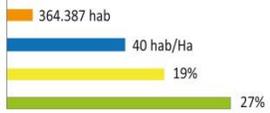
Guayaquil



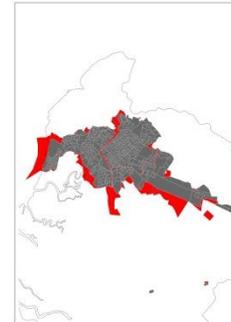
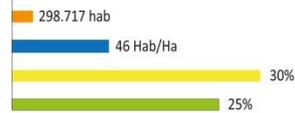
GRANDE



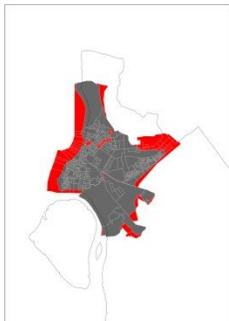
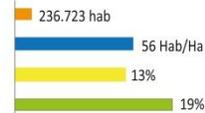
Cuenca



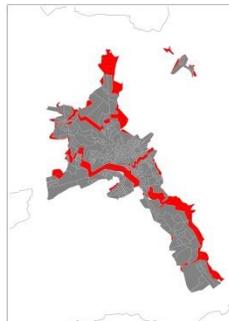
Santo Domingo



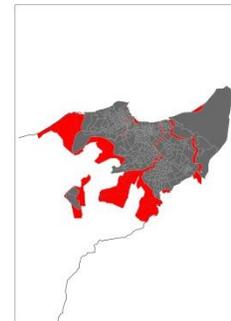
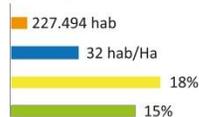
Machala



Durán



Portoviejo



Manta

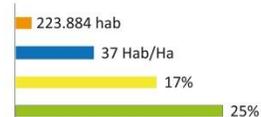
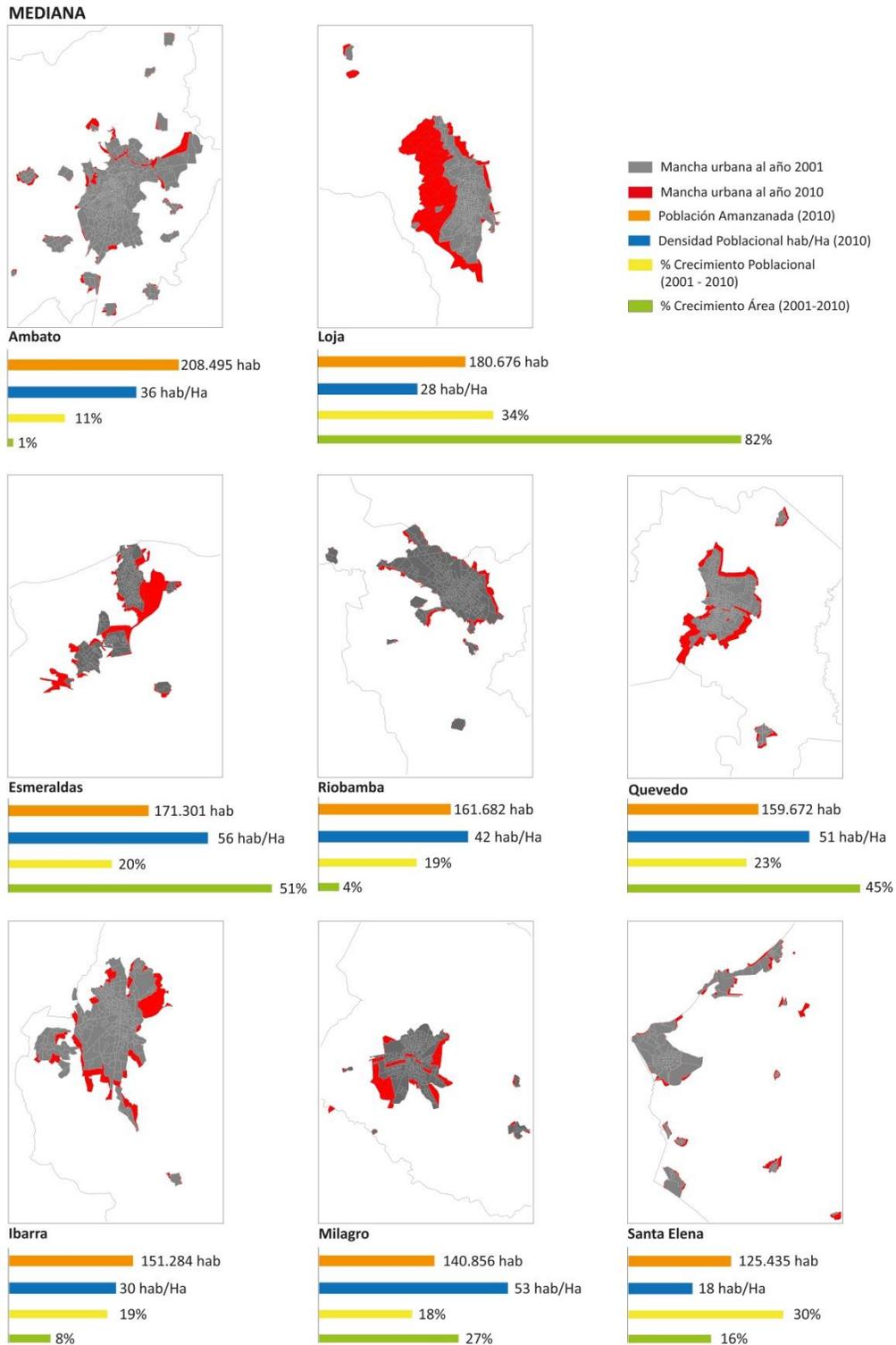
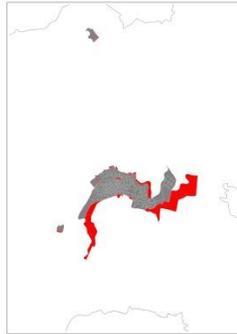


Gráfico 48. Crecimiento de la mancha urbana en ciudades Medianas en el período 2001 - 2010.

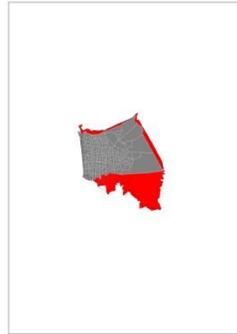
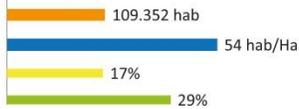
Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2001, 2010). Elaboración: MIDUVI (2015).



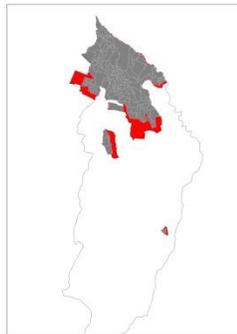
MEDIANA



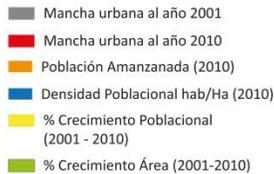
Babahoyo



La Libertad



Rumifahui



La responsabilidad de controlar la expansión urbana recae en los GAD municipales ya que es competencia de los GAD realizar procesos que garanticen el ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión de suelo. Sin embargo, el principal obstáculo que no ha permitido que los GAD (en especial los municipios “pequeños” y “medianos”) aumenten su capacidad para gestionar y planificar ciudades sostenibles es su deficiente capacidad institucional en ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión del suelo. Prácticamente pocos o casi ningún GAD en el país pueden ejercer sus obligaciones sin asistencia técnica de un ente regulador del gobierno central, el cual en este caso para los temas de hábitat y vivienda es el MIDUVI. Asimismo, la inexistencia de una autoridad metropolitana o de figuras legales de asociatividad (político administrativas) entre entes territoriales para la integración territorial dificulta el ordenamiento territorial ya que no se puede promover estrategias de planificación, desarrollo y gestión que abarquen áreas que comprendan dos o más cantones, o que aborden de modo integrado todos los aspectos relacionados a la urbanización.

3.4 SOBERANÍA ALIMENTARIA

El concepto de la seguridad alimentaria se propuso en el año de 1996, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO. Durante esta cumbre la seguridad alimentaria se convirtió en un objetivo explícito de la ONU. Se puede definir la seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

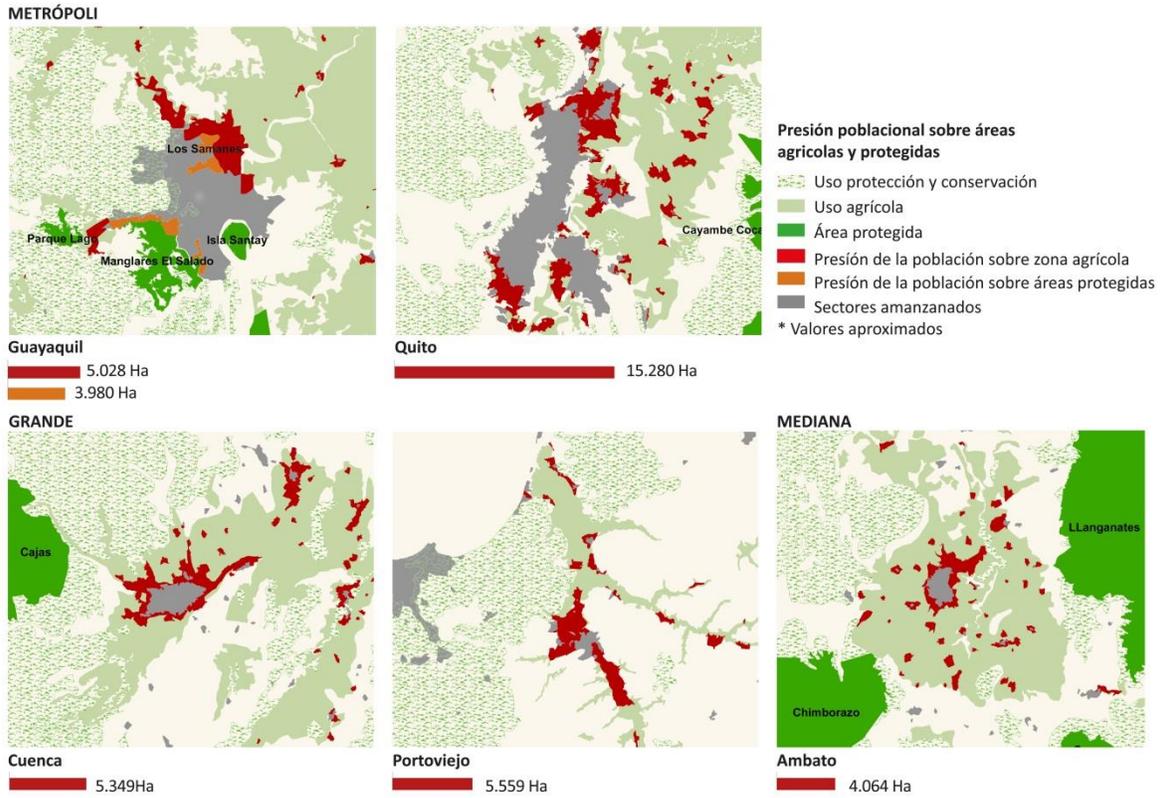
Por otra parte, el concepto de la soberanía alimentaria surge paralelo a la Cumbre de 1996, y se origina en los habitantes de la ruralidad, muchos de ellos organizados en el movimiento internacional Vía Campesina. La Soberanía Alimentaria es “el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos.” (Vía Campesina, 1996). La soberanía alimentaria da prioridad a la producción y el consumo local de alimentos, proporciona a un país el derecho de proteger a sus productores locales de las importaciones baratas y de controlar la producción, y garantiza que los derechos de uso y gestión de tierras, territorios, agua, semillas, ganado y biodiversidad estén en manos de quien produce alimentos y no del sector empresarial (Vía Campesina, 2011).

En países como el Ecuador las poblaciones asentadas en zonas rurales, incluidas las indígenas, afroecuatorianos y montubios podrían desempeñar una función importante en cuanto a la soberanía alimentaria y el mantenimiento del equilibrio social y ecológico en grandes extensiones del territorio y aportar a la tarea de proteger la diversidad biológica los ecosistemas vulnerables y los servicios ecosistémicos (Naciones Unidas, 1996, p. 98). Especialmente la población indígena podría desempeñar un papel clave ya que casi el 80% de este grupo poblacional está asentado en zonas rurales del país. Sin embargo, para que esta población no tenga la necesidad de migrar hacia la ciudad en busca de empleo y mejores condiciones de vida se debe aumentar las oportunidades de empleo en las zonas rurales para frenar la migración del campo a la ciudad con la consiguiente pérdida de capacidad humana en las comunidades rurales.

En el **Grafico 49** se muestra las ciudades que ejercen mayor presión en las zonas protegidas y agrícolas en el país. Mientras más grande sea la población de una ciudad siempre habrá mayor riesgo de perder zonas agrícolas y de conservación debido a procesos de urbanización. Sin embargo, el reto está en minimizar el impacto del desarrollo urbano en estas zonas. De las tres ciudades más pobladas del país (Guayaquil, Quito, y Cuenca), Quito es la que más presión ejerce sobre las zonas agrícolas (15.280 Ha), seguido por Guayaquil que combinado entre presión de la población sobre zonas agrícolas y áreas de protección pone en riesgo a un aproximado de 9.008 Ha.

Gráfico 49. Presión poblacional sobre áreas agrícolas y de protección.

Fuente: MAGAP, MAE. Elaboración MIDUVI (2015).



4. Ciudad Productiva

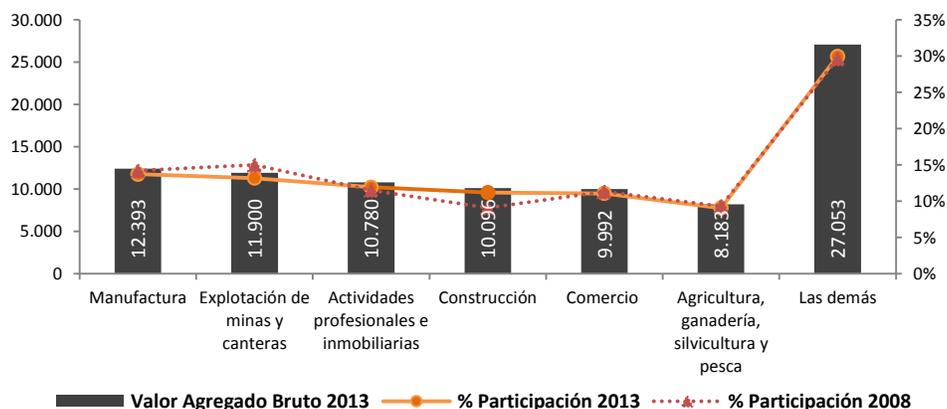
4.1 ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SISTEMA DE CIUDADES

Considerando que el país actualmente se encuentra inmerso en un proceso de transformación de la matriz productiva, el cual conlleva la incorporación y desarrollo de nuevos usos del territorio, implantación y mejoramiento de equipamientos e infraestructuras, es indispensable identificar la estructura productiva de las ciudades y su dinámica a nivel nacional, para aprovechar el potencial económico del territorio y a partir de ello desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país.

A través de la historia, Ecuador ha sido un país dependiente económicamente de la actividad agrícola y petrolera, situación que ha ido cambiando de a poco en los últimos años. Al 2013 la rama de actividad económica de manufactura (13,7%) junto con la actividad de explotación de minas y canteras (13,2%) concentró el 26,9% del Valor Agregado Bruto nacional (VAB). Por otra parte, de entre las 6 principales actividades económicas, las actividades profesionales e inmobiliarias y la actividad de la construcción han incrementado su nivel de participación en el VAB nacional, no así los 8 restantes que decrecieron en el mismo período de análisis (2008 - 2013) (**Gráfico 50**).

Gráfico 50. Valor Agregado Bruto Nacional (millones de dólares).

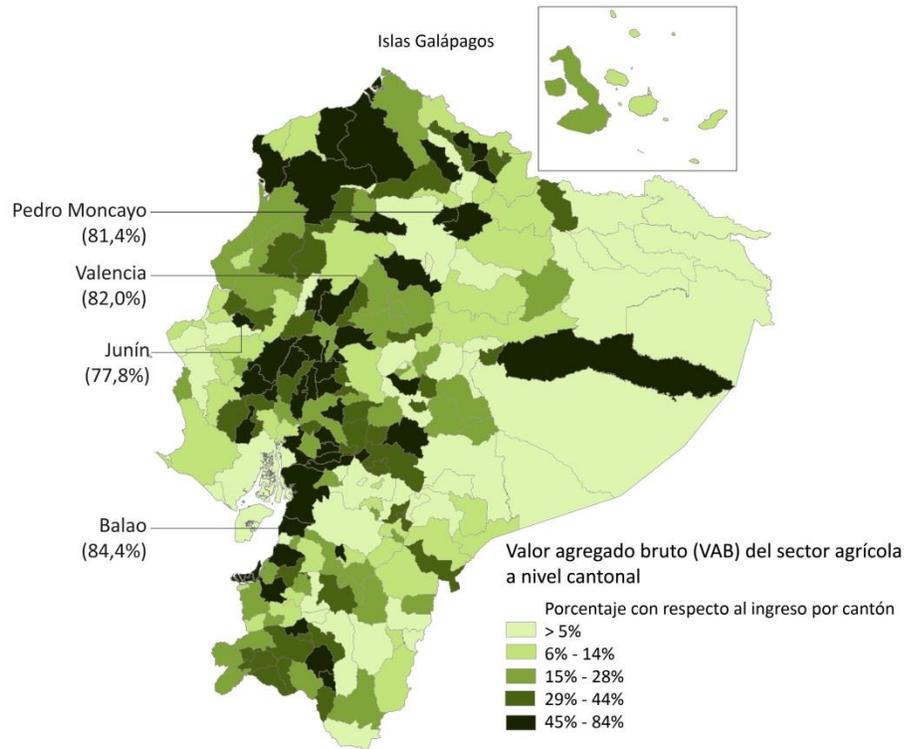
Fuente: BCE, Cuentas Cantonales. Elaboración MIDUVI (2015).



El VAB Nacional de la actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca es generado principalmente por 10 ciudades que aglutinan el 36%. Entre las principales ciudades destacan Guayaquil, Quinindé, Machala, Cayambe y Pedro Moncayo con el 7,6%; 6,0%; 3,9%; 34,4% y 2,8% respectivamente. Por otra parte, las ciudades con mayor porcentaje de valor agregado agrícola respecto del valor agregado bruto cantonal son: Balao con el 84,4%, Valencia con el 82,0%, Pedro Moncayo con el 81,4% y Junín con el 77,8% (**Gráfico 51**).

Gráfico 51. Valor Agregado Bruto en el sector agrícola.

Fuente: Banco Central del Ecuador (2013). Elaboración: MIDUVI (2015).

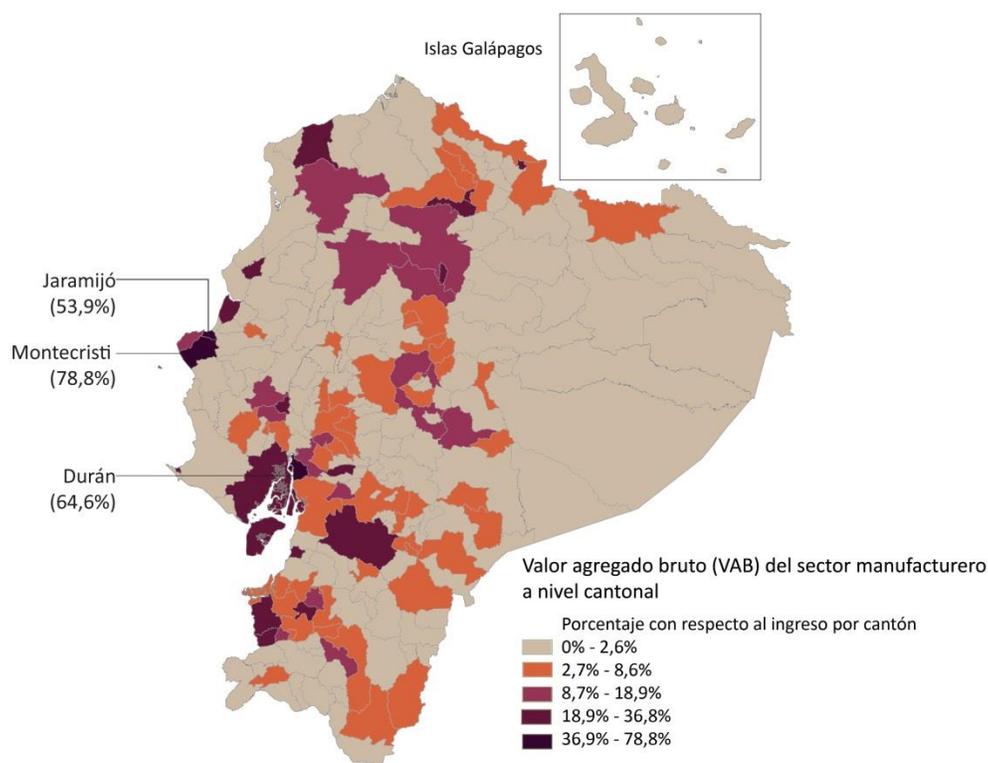


Cantones con la mayor participación en el V.A.B. Nacional en el sector agrícola

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| 1. Guayaquil \$624.188 (7,6%) | 6. Valencia \$212.500 (2,6%) |
| 2. Quinindé \$488.003 (6,0%) | 7. Latacunga \$204.887 (2,5%) |
| 3. Machala \$319.187 (3,9%) | 8. Manta \$191.041 (2,3%) |
| 4. Cayambe \$276.047 (3,4%) | 9. Naranjal \$188.877 (2,3%) |
| 5. Pedro Moncayo \$227.473 (2,8%) | 10. Mejía \$186.470 (2,3%) |

En el caso de la rama de actividad económica de manufactura, el 87% del Valor Agregado Bruto nacional se concentra en 10 ciudades, de las cuales Guayaquil, Quito, Cuenca y Durán son los más relevantes. A su vez, las ciudades con mayor valor agregado en la actividad manufacturera respecto del valor agregado cantonal son Montecristi con el 78,8%, Durán con el 64,6% y Jaramijó con el 53,9% (**Gráfico 52**).

Gráfico 52. Valor Agregado Bruto en el sector manufacturero.
 Fuente: Banco Central del Ecuador (2013). Elaboración: MIDUVI (2015).



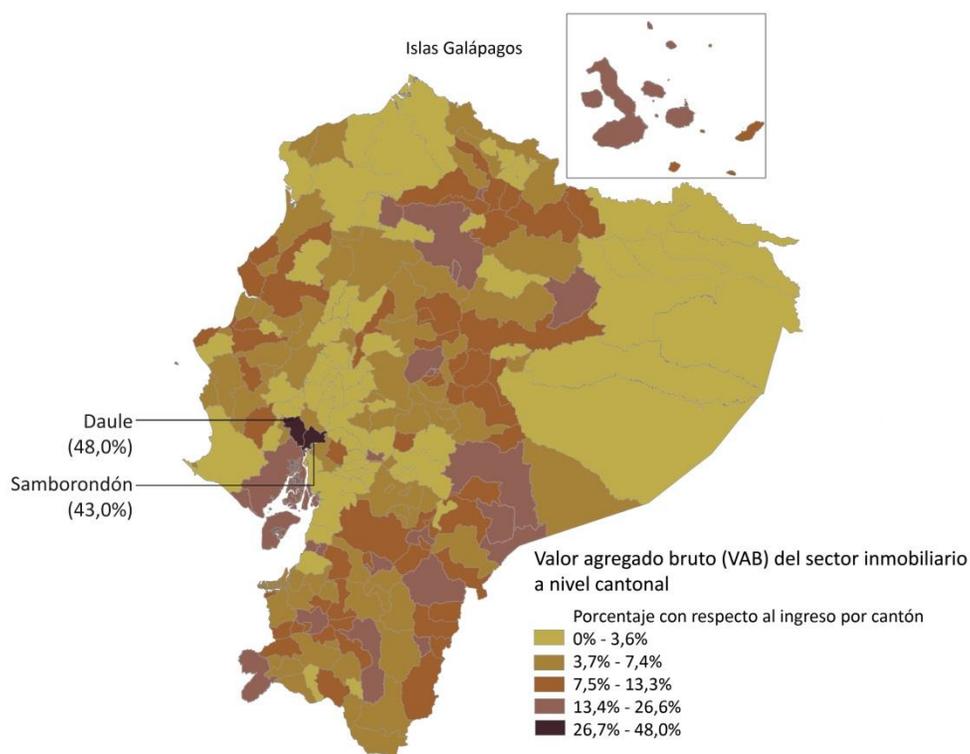
Cantones con la mayor participación en el V.A.B. Nacional en el sector manufacturero

- | | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| 1. Guayaquil \$3'826.582 (30,9%) | 6. Esmeraldas \$350.315 (2,8%) |
| 2. Quito \$3'633.117 (29,3%) | 7. Ambato \$323.308 (2,6%) |
| 3. Cuenca \$768.538 (6,2%) | 8. Manta \$247.621 (2,0%) |
| 4. Durán \$748.650 (6,0%) | 9. La Libertad \$182.953 (1,5%) |
| 5. Montecristi \$484.329 (3,9%) | 10. Santo Domingo \$177.157 (1,4%) |

Otro sector económico a tomar en cuenta es el sector inmobiliario por su alta tasa de crecimiento (57,5%) mostrado entre el año 2008 y el año 2013, además del incremento de su participación en el Valor Agregado Bruto Nacional del mismo período, al pasar del 11,5% al 11,9%.

El Valor Agregado Bruto Nacional del sector inmobiliario muestra al año 2013 una alta concentración, pues 10 ciudades acumulan el 84% del mismo; de este porcentaje, a ciudad de Quito y Guayaquil acumulan el 68%. En contraste, la ciudad de Daule y Zamborondón son las que muestran un mayor valor agregado del sector inmobiliario respecto del valor agregado bruto cantonal (**Gráfico 53**).

Gráfico 53. Valor Agregado Bruto en el sector inmobiliario.
 Fuente: Banco Central del Ecuador (2013). Elaboración: MIDUVI (2015).



Cantones con la mayor participación en el V.A.B. Nacional en el sector inmobiliario

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| 1. Quito \$4'637.035 (43,0%) | 6. Loja \$187.797 (1,7%) |
| 2. Guayaquil \$2'695.023 (25,0%) | 7. Manta \$167.892 (1,6%) |
| 3. Cuenca \$477.414 (4,4%) | 8. Daule \$161.538 (1,5%) |
| 4. Ambato \$261.291 (2,4%) | 9. Rumiñahui \$127.329 (1,2%) |
| 5. Samborondón \$257.717 (2,4%) | 10. Ibarra \$115.194 (1,1%) |

Ciudades con mayor participación en el VAB

La economía ecuatoriana, al igual que la de muchos países en el mundo, tiene un alto nivel de dependencia económica ligado a un pequeño grupo de ciudades. Así, al año 2013 alrededor del 66% del Valor Agregado Bruto nacional se concentró en 10 ciudades. Además, el nivel de concentración del VAB se ha incrementado en un poco más del 3% en relación al año 2008. Entre el año 2008 y el año 2013, el top 10 de las ciudades con mayor participación en el VAB nacional ha tenido pequeñas variaciones, en este sentido, al 2013 la ciudad de Machala, Manta y Portoviejo aparecieron en el top 10 desplazando a Shushufindi, Lago Agrio y Esmeraldas (**Tabla 6**).

Tabla 6. Ranking de ciudades según Valor Agregado Bruto nacional.

Fuente: Banco Central del Ecuador (2008, 2013). Elaboración: MIDUVI (2015).

RANKING	AÑO 2008		AÑO 2013	
	Ciudad	% VAB	Ciudad	% VAB
1	Quito	21,4%	Quito	23,0%
2	Guayaquil	19,2%	Guayaquil	20,2%
3	Joya de os Sachas	4,5%	Joya de os Sachas	7,1%
4	Cuenca	3,7%	Cuenca	4,1%
5	Orellana	3,6%	Orellana	2,3%
6	Shushifindi	2,9%	Ambato	2,1%
7	Lago Agrio	2,2%	Machala	2,0%
8	Ambato	1,8%	Manta	1,9%
9	Santo Domingo	1,7%	Santo Domingo	1,6%
10	Esmeraldas	1,6%	Portoviejo	1,4%
Acumulado	% Top 10	62,6%	% Top 10	65,7%

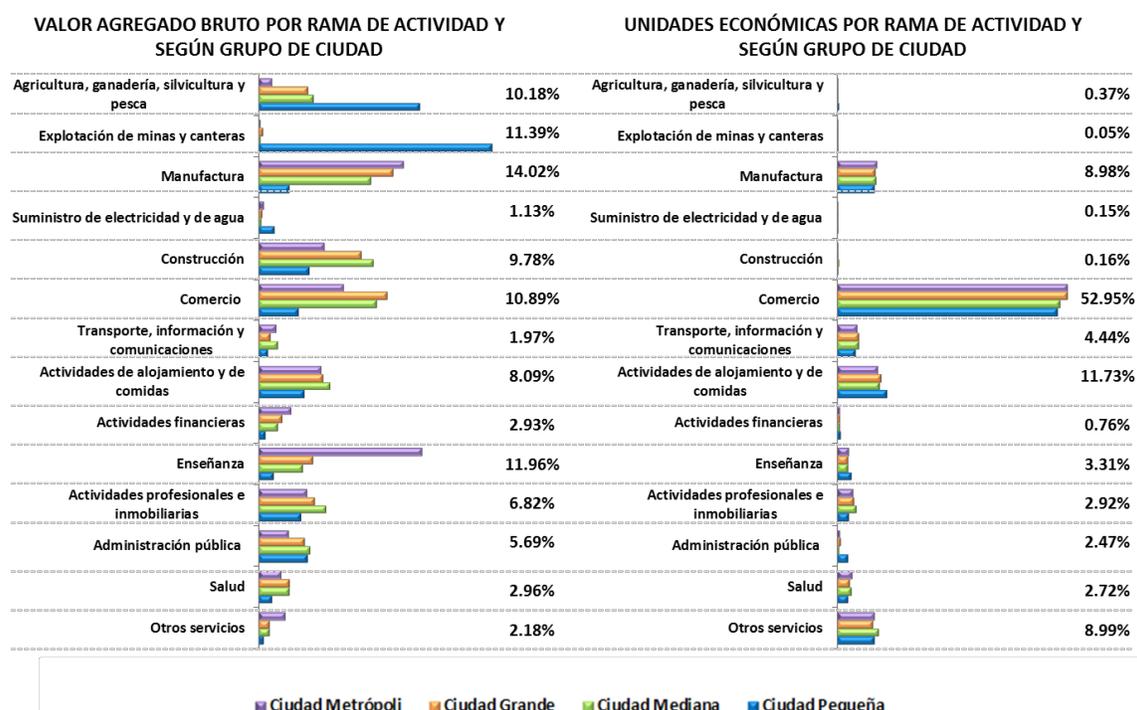
VAB Nacional del año 2010 según rama de actividad y grupo de ciudad

Al desagregar la participación del VAB Nacional del año 2010 según rama de actividad y grupo de ciudades, se denota que en las ciudades Pequeñas la actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, junto con la actividad de explotación de minas y canteras son las que generan el 55% de su riqueza. Por otra parte, las ciudades Metrópolis concentran alrededor del 43% de su riqueza en las actividades de Manufactura y enseñanza. Finalmente, las ciudades Medianas y grandes tiene un comportamiento muy similar al centrar la mayor parte de su riqueza en la actividad de manufactura, comercio y construcción; Así para las ciudades Medianas las tres ramas de actividades concentran el 48%, mientras que para las ciudades Grandes concentran el 51%.

Comparar la proporción de unidades económicas del país con el valor agregado que se genera en cada rama de actividad en un mismo año (2010), permite tener una visión más clara de la relación entre el número de unidades económicas y la magnitud de riqueza que éstas generan. A pesar de la restricción del Censo Nacional Económico en el levantamiento de unidades económicas dedicadas a la actividad agrícola, se puede concluir principalmente que en el país y en todos los grupos de ciudades existe un mayor porcentaje de unidades económicas dedicadas al comercio (52,95%) que en términos de generación de riqueza aportan al país con apenas el 10,89%; ello puede deberse a que muchas de ellas son negocios familiares no especializados. Por el contrario, las unidades económicas dedicadas a la manufactura representan tan solo el 8,98% del total a nivel nacional pero generan el 14,02% de la riqueza nacional, dando la idea de que las unidades económicas dedicadas a la manufacturan son especializadas o de producción a gran escala.

Gráfico 54. Comparativo entre Valor agregado Bruto y Unidades Económicas.

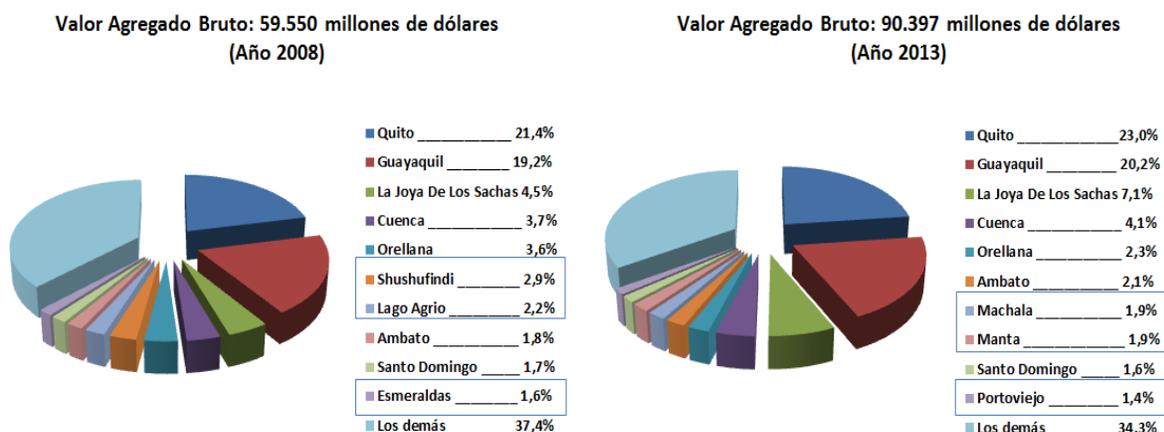
Fuente: BCE, Cuentas Cantonales 2010; INEC, CENEC 2010. Elaboración MIDUVI (2015)



Entre el año 2008 y el año 2010, se ha dado un cambio sustantivo tanto en la concentración del valor agregado nacional entre los cantones como en la composición del top 10 de los cantones con la generación de mayor riqueza (**Gráfico 55**). De acuerdo a cifras de las cuentas cantonales del Banco Central del Ecuador, en el 2008 el top 10 concentraba el 62,6% de la riqueza nacional, cifra que ascendió a 65,7% en el 2013; dando a entender que a través del tiempo la generación de la riqueza nacional se ha ido concentrando en ciertos cantones. De otra parte, al 2013 aparecieron nuevos cantones en el top 10, mismos que no formaban parte en el 2008.

Gráfico 55. Participación del Top 10 de cantones en la Valor Agregado Bruto.

Fuente: BCE, Cuentas Cantonales 2008, 2013. Elaboración MIDUVI (2015).

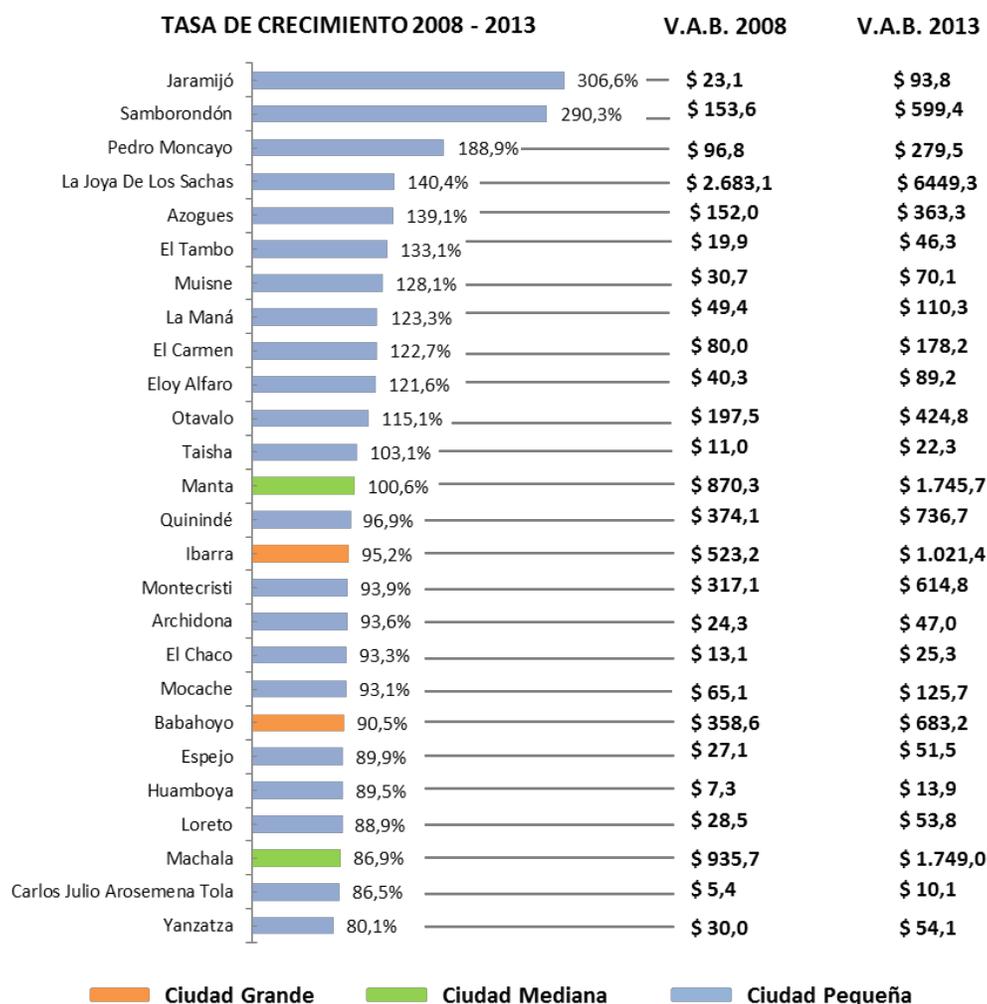


A pesar de que la mayor parte del VAB se concentra en las ciudades Metrópolis, Grados y Medianas, las ciudades Pequeñas crecieron a mayor velocidad entre el año 2008 y 2010. Como se puede ver en el **Gráfico 56**, 26 cantones crecieron a tasas de una desviación estándar por encima de la tasa de crecimiento nacional. De los 26 cantones con mayor tasa de crecimiento 22 son ciudades Pequeñas, 2 Grandes y 2 Medianas, sin embargo dentro de este mismo grupo son las ciudades Pequeñas las que crecieron a tasas más elevadas, tal es el caso de Jaramijó, Samborondón y Pedro Moncayo con tasas de 306,6%, 290,3% y 188,9% respectivamente.

Es de gran importancia anotar que las tres ciudades pequeñas con mayor tasa de crecimiento entre el año 2008 y 2013, mostraron un mayor nivel de especialización y concentración en ciertas ramas de actividad económica. Jaramijó que al año 2008 concentraba entre la actividad de manufactura, construcción y transporte, información y telecomunicaciones el 64% del valor agregado bruto cantonal (32%, 15% y 17% respectivamente), al 2013 concentró el 68% entre la actividad de manufactura, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (54%, 14% respectivamente). Samborondón por su parte mostró al 2008 a la agricultura (20%), el comercio (26%) y las actividades de transporte y telecomunicación (15%) como las generadoras de mayor valor agregado, mientras que al 2013 concentraba el 56% del valor agregado cantonal en la actividad inmobiliaria (43%) y la actividad agrícola (13%). Finalmente, Pedro Moncayo se especializó en la actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca al pasar del 47% del valor agregado bruto cantonal en el 2008 al 81,4% al 2013.

Gráfico 56. Cantones con mayor tasa de crecimiento entre el 2008 y 2013.

Fuente: BCE, Cuentas Cantonales 2008, 2013. Elaboración MIDUVI (2015).



4.2 NIVEL DE ESPECIALIZACIÓN ECONÓMICA DE LAS CIUDADES

El índice de especialización económica, medido a través del índice de Nelson y en términos de población ocupada según rama de actividad económica, muestra en qué grado y actividad económica cada ciudad se especializa. Se plantea 3 categorías de especialización: *especializado*, *muy especializado* y *polarizado*. Cantones con población ocupada por encima de 1 desviación estándar respecto de la media nacional en una determinada rama de actividad, se consideran con nivel de “especializado”; “muy especializados” a 2 desviaciones estándar de la media nacional y “polarizados” a 3 desviaciones estándar de la media nacional (Tabla 7).

Tabla 7. Nivel de especialización económica de las ciudades.

Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: MIDUVI (2015).

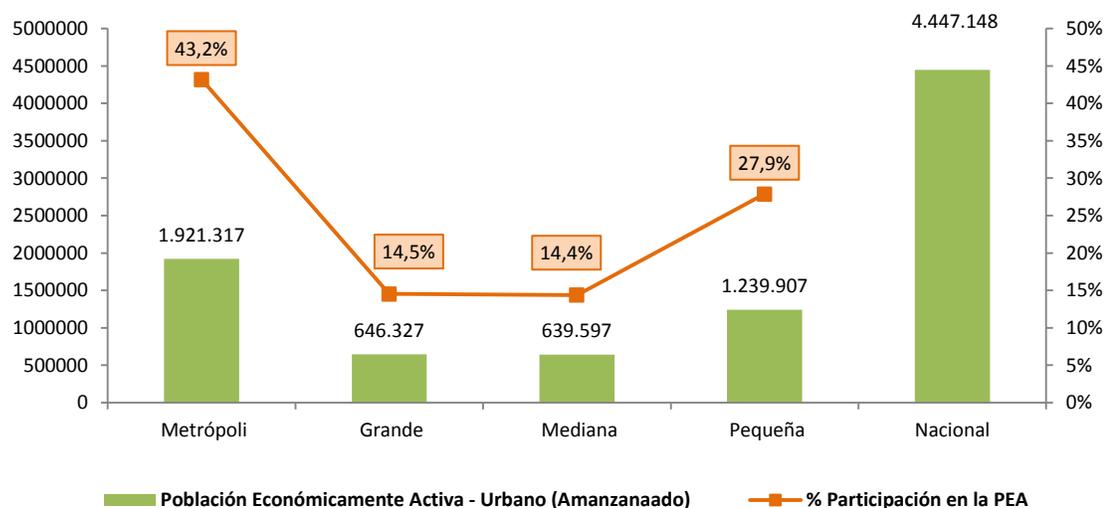
GRUPO DE CIUDAD	NIVEL ESPECIALIZACIÓN	RAMAS DE ACTIVIDAD	CIUDADES
Metrópolis	Especializado	Actividades de los hogares como empleadores	Quito y Guayaquil
	Muy Especializado	Comercio y actividades de la salud humana	Quito y Guayaquil
	Polarizado	Información y comunicación; actividades inmobiliarias; actividades financieras y de seguros	Quito y Guayaquil
Grande	Especializado	Otras actividades de servicios; distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos; información y comunicación; actividades inmobiliarias	Cuenca, Durán y Manta
	Muy Especializado	Comercio; actividades de la salud humana	Cuenca, Portoviejo, Santo Domingo y Machala
	Polarizado	Ninguno	Ninguno
Mediana	Especializado	Comercio; actividades de la salud humana	Riobamba, Ibarra, Loja, Rumiñahui y La Libertad
	Muy Especializado	Comercio; información y comunicación; actividades financieras y seguros	Ambato, La Libertad, Riobamba, Ibarra y Loja
	Polarizado	Actividades profesionales; científicas y técnicas	Riobamba, Rumiñahui y Ambato
Pequeña	Especializado	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (32 ciudades); actividades de los hogares como empleadores (27 ciudades) y construcción (26 ciudades)	
	Muy Especializado	Manufactura (8 ciudades) , enseñanza (7 ciudades) y actividades de la salud humana (8 ciudades)	
	Polarizado	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales; y manufactura	Otavalo, Antonio Ante, Chordeleg, Isabela, Santa Cruz, Puyango, Saraguro, Zapotillo

Población Económicamente Activa y población ocupada

La Población Económicamente Activa (PEA) en el año 2010 representó el 51,4% de la población nacional en edad de trabajar, asentada en sectores amanzanados; de los cuales el 43,2% que corresponde a 1'921.317 personas, se concentró en las ciudades Metrópoli. De los 4'447.148 personas que componen la PEA nacional, el 1,3% está compuesto por personas desocupadas. El grupo de ciudades con mayor porcentaje de personas desocupadas en relación a la PEA, fueron las ciudades Metrópolis con el 1,5%, en comparación con las ciudades Pequeñas que tuvieron el 1,1% de la PEA en estado de desocupación (**Gráfico 57**).

Gráfico 57. Población Económicamente Activa – año 2010.

Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración MIDUVI (2015).



Es de destacar que a pesar de que las ciudades Metrópolis concentran la mayor parte de la población ocupada, en el 2010 de acuerdo con el Censo Económico, a medida que el grupo de ciudades representa una categoría más alta, el porcentaje de población ocupada y sin remuneración tiende a ser más bajo. En este sentido parece ser que en las ciudades de menos categorías tienden a formarse unidades económicas familiares o economías de subsistencia, en las que no prima como factor clave la remuneración del personal ocupado (**Gráfico 58 y 59**).

Gráfico 58. Población Ocupada, Remunerada y No Remunerada – año 2010.

Fuente: INEC, CENEC 2010. Elaboración MIDUVI (2015).

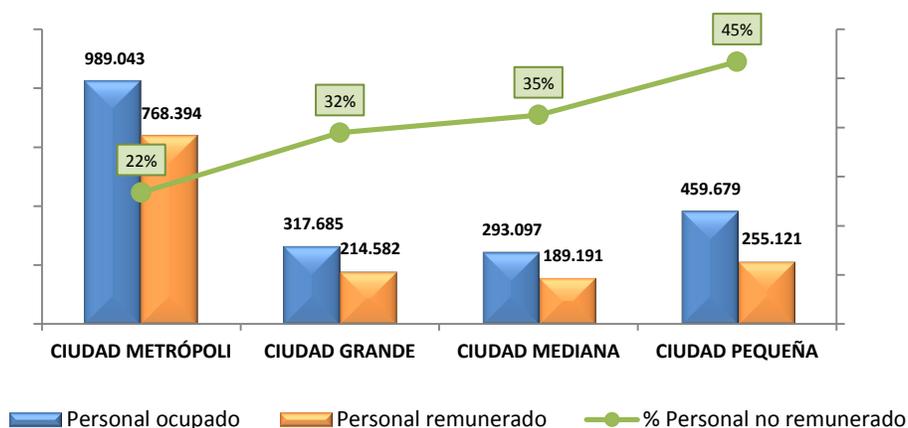
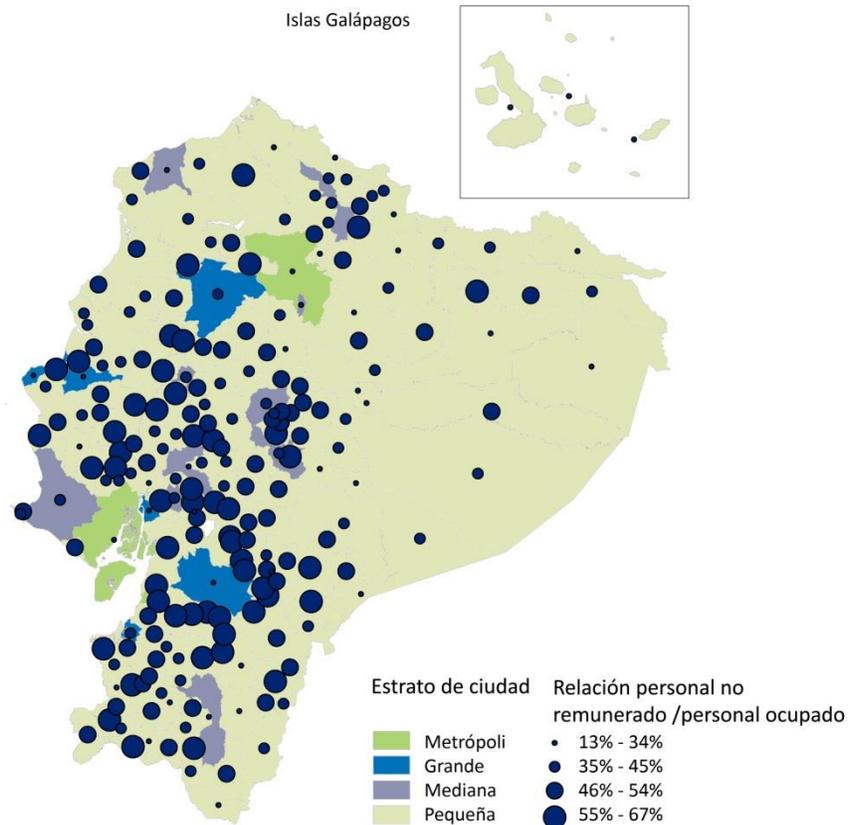


Gráfico 59. Relación personal no remunerado vs personal ocupado.

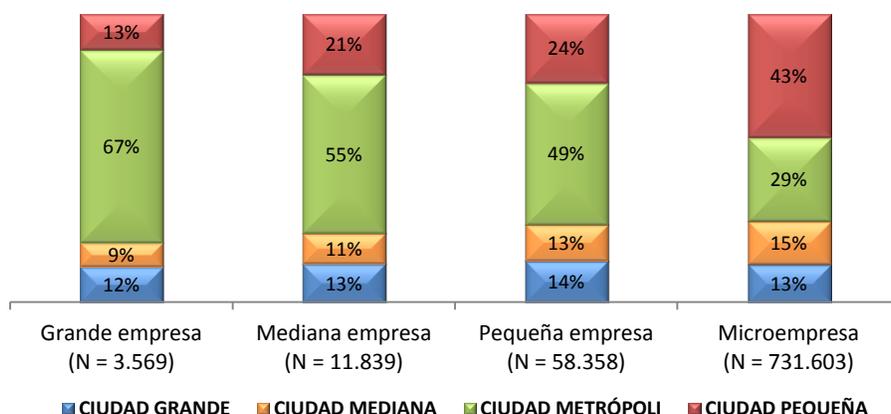
Fuente: Censo Nacional Económico. Elaboración: MIDUVI (2015).



En complemento de los datos de valor agregado generado por las unidades económicas según rama de actividad y el personal ocupado sin remuneración, se evidencia que el número de unidades económicas (empresas) denominadas como microempresas y pequeñas, según tamaño clasificado según el número de empleados que éstas disponen, se concentran en el grupo de ciudades Pequeñas y Medianas, corroborando que a medida que el grupo de ciudades es de menor categoría, éstas aglomeran una gran cantidad de unidades económicas de poca especialización, de carácter familiar o de subsistencia; en contraste con las ciudades Metrópolis que aglomeran las empresas grandes con alto nivel de especialización y de producción a gran escala (**Gráfico 60**).

Gráfico 60. Distribución de las unidades económicas según grupo de ciudades – año 2010.

Fuente: INEC, DICE 2013. Elaboración MIDUVI (2015).



4.3 INFRAESTRUCTURA DE TALENTO HUMANO Y PRODUCTIVA

Infraestructura de talento humano

El crecimiento sostenido del bienestar en función del Buen Vivir tiene su cimiento en la transformación del modo cómo se aprovecha la riqueza natural y biológica del país, sujeto de derechos y actualmente principal ventaja comparativa nacional. Es tan importante el desarrollo del bioconocimiento que se requieren intervenciones públicas que contribuyan a sostener la ventaja competitiva nacional, basada en su riqueza natural y biológica a la vez contribuir al equilibrio de la red nacional de asentamientos, soportada por el desarrollo de redes productivas y de generación tecnológica local. Por esta razón que se desarrollan proyectos fundamentales como Yachay en Urququi (ciudad del conocimiento) e Ikiam en El Tena (la Universidad Regional Amazónica). Estos, a través de procesos de territorialización y acumulación del conocimiento a través de la red de asentamientos humanos, contribuyen a la difusión y democratización del conocimiento que se genera en estas universidades

Infraestructura productiva

Como aporte a la transformación de la matriz productiva, y sobre la base de la importancia de los sectores estratégicos, el gobierno central impulsa varios proyectos nacionales de carácter estratégico, entre los que destacan: proyectos hidrocarburíferos Pañacocha y Pungarayacu; proyectos mineros Mirador, Fruta del Norte, San Carlos-Panantza Río Blanco y Loma Larga; proyectos multipropósito Chone, Dauvin, Bulubulu y Baba; proyectos de generación eléctrica Coca Codo Sinclair, Toachi-Pilatón, San Francisco-La Unión, Sopladora, Mandariacu, Quijos, Mazar Dudas, Termoeléctrica Esmeraldas II y Termo Gas Machala, entre los principales. Conociendo la especialidad económica funcional de las ciudades y las vocaciones del medio físico, es necesario potenciar la transformación de la matriz productiva para fomentar el equilibrio territorial mediante la distribución y el ordenamiento de las futuras infraestructuras y actividades económicas.

5. Recuperación de lo Público

5.1 CONSTITUCION DE DERECHOS

La Constitución del 2008, recupera y plantea diversos derechos para los ciudadanos y ciudadanas tales como: acceso y participación al espacio público, hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, derecho a la ciudad basado en la gestión democrática, acceso a bienes y servicios públicos y privados de calidad. Específicamente, en el marco del Capítulo II, sobre los derechos del buen vivir, Sección Sexta hábitat y a la vivienda, en sus artículos 30 y 31 establecen el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna así como al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, su gestión democrática, destacando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Tanto la Constitución de la República del Ecuador, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), regulan las competencias de los diferentes niveles de gobierno del Estado en ordenamiento territorial y gestión del suelo. El COOTAD aprobado en el año 2010, define los diferentes niveles de gobierno, sus responsabilidades en la gobernanza y gestión territorial, siendo los gobiernos municipales son los responsables del diseño de las políticas de uso y ocupación del suelo y de la planificación urbana. La competencia de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial corresponde a todos los niveles de gobierno.

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) es el instrumento mediante el cual se planifica el desarrollo del país. El PNBV es la hoja de ruta técnica y política que el gobierno debe seguir con el fin de cumplir los 12 objetivos planteados, además este instrumento es de obligatoria observancia para el sector público e indicativa para los demás, los niveles de gobierno deben articular sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial con los 12 objetivos, metas e indicadores establecidos en el PNBV que hacen efectivos los derechos constitucionales. Por ejemplo, dentro del Objetivo 2 - Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, se enmarca el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda digna (Art. 30) y el ejercicio del derecho a la ciudad (Art. 31) de la Constitución del Ecuador.

La importancia del PNBV para el ordenamiento territorial radica en que incluye una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario establecido en los artículos 10 y 53 del COPFP. La ETN considera al territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico, permite articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio (continental, marino e insular). A partir de la identificación de las necesidades territoriales, desarrolla estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país (SENPLADES, 2013a).

5.2 Estado en el territorio, descentralización y desconcentración

a. La desconcentración

La organización territorial que caracterizó al Estado ecuatoriano constituyó y profundizó, a lo largo de su desarrollo histórico, enclaves de desarrollo que determinaron la inequidad social y la concentración de los ingresos nacionales en tres polos: Quito, Guayaquil y Cuenca. La institucionalidad pública se fue configurando en torno a estos espacios geográficos, lo que generó focos de concentración, por un lado, y por otro, localidades completamente desatendidas que mermaron las posibilidades de desarrollo de las poblaciones.

Para desestructurar el carácter excluyente de dicha organización territorial, el Gobierno Nacional apostó por la desconcentración como mecanismo para generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país y para consolidar una estructura estatal cercana, que considere las distintas realidades locales en sus acciones, que cubra todo el territorio nacional y que desencadene un ejercicio de redistribución del poder.

La desconcentración conduce a configurar nuevos escenarios de poder y nuevas formas de relacionamiento entre los actores y las instituciones en un marco territorial y espacial amplio y diverso. Conlleva el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo el primero el que mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento.

La desconcentración es una política implementada por el Gobierno Nacional a partir del año 2008 con la finalidad de contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos, a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez. Asimismo, apunta a lograr una gestión pública eficiente, vinculada a las necesidades de la ciudadanía, capaz de generar sinergias y acciones conjuntas, de modo que la acción pública permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir.

A través de la implementación de este proceso, el Ejecutivo busca viabilizar y efectivizar las políticas públicas sectoriales en cada uno de los territorios, bajo una lógica integral y con una visión nacional, partiendo de las realidades locales. Para ello, se conformaron 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos administrativos de planificación, para hacer efectiva la distribución territorial de la acción pública, aterrizar las políticas públicas a nivel territorial y desconcentrar los servicios que ofrecen las distintas carteras de Estado.

Así, la desconcentración plantea un nuevo modelo de gestión estatal para fortalecer la presencia del Ejecutivo en los territorios, identificándose para ello dos ejes:

Institucionalidad

Por otro lado, la desconcentración busca acercar los servicios públicos a los ciudadanos, los mismos que para el Ecuador se fundamenta en las definiciones orgánicas y programáticas planteadas en la Constitución de la República (2008), que caracterizan al Estado constitucional de derechos y justicia. El propósito es transformar los servicios para que cada territorio del país cuente con atención de calidad y calidez para sus habitantes, y garantizar la elaboración de modelos de prestación de servicios bajo estándares de cobertura y calidad articulados a las particularidades de los territorios.

En este sentido, distintos ministerios, especialmente los de las áreas sociales, de seguridad y de justicia, poseen una nueva planificación y organización institucional de prestación de servicios a nivel de distritos y circuitos, lo que les permite atender de manera equitativa a todos los territorios.

Este proceso ha implicado también la reorganización integral de la oferta actual de los servicios que presta cada sector y la definición de tipologías de establecimientos, de estándares de cobertura y calidad, y de criterios para la optimización de los recursos existentes. Se están implementando estrategias para fortalecer el componente de talento humano que requiere la prestación de servicios territoriales para adecuar los establecimientos existentes y para construir nueva infraestructura que responda al modelo de prestación de servicios al que se quiere llegar (Plan Nacional 2013 – 2017).

La implementación de la desconcentración institucional y de servicios a octubre del 2015, refleja los siguientes resultados en relación a los servicios públicos de responsabilidad del Ejecutivo:

- Seguridad ciudadana: 11 Unidades de Vigilancia Comunitaria y 452 Unidades de Policía Comunitaria
- Seguridad: 16 centros de servicio ECU 911 (Samborondón, Quito, Ambato, Cuenca, Machala, Loja, Portoviejo, Macas, Ibarra, Babahoyo, Riobamba, Tulcán, Nueva Loja, Santo Domingo, Galápagos y Esmeraldas).
- Salud: 106 hospitales mejorados y 45 centros de salud nuevos implementados a nivel nacional
- Educación: 58 unidades educativas del milenio.
- Desarrollo infantil integral: 68 Centros Infantiles para el Buen Vivir emblemáticos implementados y 8 en construcción.
- Rehabilitación social: 24 centros de privación de libertad intervenidos (Folleto 8 años de Revolución Ciudadana, 2015).

b. La descentralización

El actual modelo de descentralización en el Ecuador se configura como un componente de la reorganización territorial que se enmarca en el contexto más amplio de la redefinición y transformación del Estado que el país experimenta en los últimos años. Este proceso es entendido como una estrategia de organización del Estado en el territorio para el eficiente cumplimiento de sus fines y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, a través de la transferencia de poder político como de recursos y competencias del Estado central a los demás niveles de gobierno (PND; 2007:1). La descentralización actual toma en cuenta tres aspectos básicos i) Mayor equidad y eficiencia del ingreso y destino del gasto público; ii) asignación de atribuciones y responsabilidades por niveles de gobierno y; iii) el fortalecimiento de la capacidad del Estado a partir del fortalecimiento de las capacidades en cada uno de los niveles de gobierno.

Este nuevo modelo está normado por las disposiciones contenidas en la Constitución de 2008 y por el COOTAD de 2010. Estos dos cuerpos jurídicos desarrollan el régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno, los principios rectores de la descentralización y su institucionalidad.

La descentralización actual, a diferencia de la implementada en los años 90 (clientelar, voluntaria y a la carta), se caracteriza por sus condiciones de previsibilidad, obligatoriedad y progresividad, y supone una gestión pública con mayor presencia en áreas históricamente no integradas a la influencia estatal con la finalidad de disminuir inequidades sociales, garantizar derechos y mejorar los servicios públicos. También considera un nuevo modelo económico vinculado con la

consolidación de la estrategia de desarrollo endógeno destinada a la modificación del “modelo de acumulación y (re)distribución” (PND, 2010).

Desde esta perspectiva, se desarrolla en tres ámbitos que están interrelacionados: la descentralización política, enfocada al fortalecimiento de espacios adecuados para la representación de los gobiernos subnacionales y el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales para el ejercicio de su autonomía; la descentralización administrativa, donde se ha puesto el mayor énfasis, considerando el carácter unitario del Estado, mediante un sistema de competencias por nivel de gobierno, materia de transferencia progresiva; y la descentralización fiscal, destinada a la distribución equitativa de recursos y a potenciar la autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión de los mismos.

La descentralización se desenvuelve en el marco del Sistema Nacional de Competencias, el mismo que permite mantener homogeneidad, continuidad y coherencia en las transformaciones que supone el proceso. Está conformado por instituciones, planes, políticas, programas y actividades vinculadas al ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Su organismo técnico es el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y está encargado de llevar a la práctica las normas legales y constitucionales relacionadas con la descentralización.

c. Modelo de Equidad Territorial

Cuando el Gobierno Central desplaza hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) competencias fiscales, específicamente aquellas relacionadas con los ingresos y los gastos públicos, se habla de descentralización fiscal. En el actual proceso descentralizador ecuatoriano, el Modelo de Equidad Territorial (MET) organiza las transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE) provenientes de ingresos permanentes y no permanentes. El objetivo es promover un sistema equitativo que incorpore realidades territoriales con el fin de alcanzar equilibrios horizontales entre territorios del mismo nivel de gobierno, considerando sus competencias exclusivas, a fin de conseguir equilibrio vertical entre los distintos niveles de gobierno (Jarrín-Salazar, 2013).

El MET es financiado con el 21% de los ingresos permanentes y con el 10% de los ingresos no permanentes del PGE. El monto total del MET se distribuye en 27% a los GAD provinciales, en 67% a los GAD metropolitanos y municipales, y en 6% a los GAD parroquiales rurales.

Cada GAD recibe dos asignaciones parciales: el monto A que es la cantidad de recursos que el gobierno autónomo recibió en 2010; y el monto B que es una cantidad calculada utilizando criterios relacionados con las características demográficas del territorio, las condiciones socioeconómicas existentes y la eficiencia de la gestión gubernamental.

Dado que el monto B se asigna ponderando esos factores, un GAD recibe más recursos por persona cuando: la población es más numerosa y dispersa; la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es mayor; los esfuerzos por reducir la pobreza han sido exitosos; y el gobierno autónomo ha generado más recursos propios y ha cumplido más metas de desarrollo.

Actualmente el proceso de transferencia de competencias constitucionales establecido en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 ha culminado la fase de entrega. En el 2011 se emitieron las primeras resoluciones para la transferencia de las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional, y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Para ampliar y consolidar este proceso, entre diciembre de 2014 y enero de 2015, se completó la fase administrativa de la descentralización mediante la regulación y transferencia a los GAD de seis competencias más relacionadas con materiales áridos y pétreos, gestión de riesgos, gestión ambiental, vialidad, fomento productivo, y patrimonio cultural y arquitectónico.

Se aplicó el MET para la asignación de recursos desde el presupuesto general del Estado hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y se promovió la figura de la 'mancomunidad' como un elemento medular para crear y sostener una gobernanza entre múltiples niveles de gobierno. También, se han iniciado programas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales.

Con la culminación de esta primera fase de descentralización administrativa, resta por consolidar un proceso de implementación operativa efectiva y de fortalecimiento institucional.

Desde esta perspectiva, el principal desafío de la descentralización es contribuir a la eliminación de las disparidades regionales y el desarrollo local es visto como una estrategia para enfrentar un problema de múltiples dimensiones: combatir las desigualdades, distribución y redistribución territorial, desarrollo de fuerzas productivas en distintos territorios, ritmos interregionales de acumulación, condiciones para satisfacer las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio (Larrea: 2012:106).

Por tanto la consolidación del modelo de gestión descentralizada requiere actualmente del fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno central y de las capacidades y autonomía, especialmente financiera, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Ello demanda la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional y los que persiguen los GAD en los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales; es decir la articulación del régimen de competencias con la planificación nacional. La gobernanza local y territorial y la politización de los procesos territoriales para lograr una mayor participación y corresponsabilidad ciudadana en las acciones del Estado. En este contexto, es fundamental la implementación de espacios para la participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano (PNBV 20109-2013: 309).

5.3 MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO URBANO

a. El Derecho a la Ciudad

La ciudad inclusiva promueve el crecimiento con equidad. En la ciudad inclusiva todos sus habitantes, independientemente de sus posibilidades económicas, género, raza, etnia o religión, se encuentran habilitados y facultados para aprovechar plenamente las oportunidades sociales, económicas y políticas que dicha urbe ofrece (ONU-Habitat y CAF, 2014, P. 20). Hasta hoy, son pocos los países o ciudades que han dado un reconocimiento formal y explícito al derecho a la ciudad en sus políticas. El Estatuto de la Ciudad en Brasil (2001) es un cuerpo legislativo innovador, que redefinió el concepto de propiedad de la tierra y reafirmó su valor social. En Ecuador, la nueva

Constitución (2008) le confirió un estatuto progresista a la vivienda que respalda al mismo tiempo el derecho a la ciudad (ONU-Habitat y CAF, 2014, P. 20).

El artículo 30 de la Constitución del Ecuador señala que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. A su vez, el artículo 31 señala que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Las políticas de hábitat y asentamientos humanos y vivienda expresan la aspiración del Estado de construir la sociedad del buen vivir a través de la regulación pública de la dimensión espacial, tomando en consideración las connotaciones políticas, jurídicas, sociales, económicas, geográficas, medioambientales y culturales en la ciudad. Por lo mencionado, el ordenamiento del territorio constituye esencialmente un ejercicio de función pública.

A la mano del ordenamiento territorial, está la planeación urbana, ya que las ciudades que adoptan estrategias para planear su territorio, son más eficientes y están mejor preparadas para reducir las desigualdades espaciales y promover la prosperidad para todos sus ciudadanos. La planeación urbana puede promover una sociedad socialmente heterogénea, que refuerce la cohesión y la interacción social. Un espacio mejor planeado reduce los costos de servicios y facilita la provisión de bienes públicos, que acaban por distribuirse socialmente en forma más armónica (ONU-Habitat y CAF, 2014, P. 18).

b. Participación ciudadana

Con el establecimiento del Poder Ciudadano en la Constitución 2008 la participación queda consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de la estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana.

Si el dinamismo de la sociedad civil depende, en gran medida, de las iniciativas autónomas que emprendan los propios ciudadanos y las organizaciones sociales, es deber del poder público crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación de los procesos gubernativos. El despliegue del poder ciudadano requiere, entonces, de un rol proactivo del Estado en lo que concierne a:

- La distribución y redistribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios de salud, educativos, culturales, tecnológicos e informacionales de calidad.
- La transformación de la institucionalidad y los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de volver al Estado más democrático, susceptible de permanente escrutinio y control popular.
- La promoción de los derechos de participación y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación y comunicación que amplíen las competencias

que la ciudadanía y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas.

Ante un escenario en el que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas, este rol proactivo del Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Ello debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y autodeterminación de la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones -espacios, procedimientos, contenidos, fines- en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción. (Plan Nacional 2009 – 2013)

Es así que se requiere de la construcción de una ciudadanía activa, capaz de demandar al Estado el cumplimiento de sus derechos y de colaborar con él para la generación de una sociedad justa, solidaria y soberana. Por ello, debemos fomentar la participación política y la organización social. Además de los instrumentos previstos en la Carta Magna, la promulgación de la Ley Orgánica Electoral-Código de la Democracia (2009) y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) ha supuesto un gran avance en este sentido. (Plan Nacional 2013 – 2017).

c. Participación en la construcción de la agenda pública

Afirmando el principio de la separación de poderes clásicos, se incluyó en la Constitución del 2008 un poder del Estado ecuatoriano instituido y compuesto por la misma sociedad civil, a fin de ampliar los incentivos y canales institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer efectivamente su derecho a la participación y al control popular de las decisiones y orientaciones estatales.

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) se concibió como una zona de encuentro o función pública de enlace entre la administración del Estado en sus expresiones tradicionales y las iniciativas crecientes ciudadanas. Es un espacio de complementariedades, donde se crean condiciones materiales: mecanismos, formas, proyectos, espacios, procesos, etc., así como simbólicas, para que las ciudadanas y ciudadanos ejerzan efectivamente los derechos y garantías establecidos en la Constitución. Todo esto apunta hacia un modelo de democracia que combine la necesaria representación con participación.

Esta Función del Estado está constituida por instituciones que se ubican en dos áreas de la participación: a) la promoción del ejercicio de los derechos de participación y las iniciativas de la ciudadanía; b) el ejercicio del control social.

Por otro lado, se trabajó en la reforma al esquema de funcionamiento de entidades con representación ciudadana existentes antes del 2008, a fin de dotarles de mayor especificidad funcional y transparencia: separar las funciones de definición de políticas de aquellas de control, asesoría o gestión. La reforma también apunta a dotarlos de una mayor representatividad social y un más amplio margen de pluralismo. Es así que en la actualidad se cuenta con Consejos Nacionales para la Igualdad de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, discapacidades, movilidad humana. La regulación de esta institucionalidad se encuentra en la Ley Orgánica para los Consejos de la Igualdad expedida en el 2014.

Asimismo, dentro del diseño institucional del Estado, se otorgó particular relevancia a las instancias de participación, diálogo y concertación entre las agencias estatales y la sociedad civil ecuatoriana. En términos generales, se planteó que las entidades deben poner en funcionamiento su respectivo consejo ciudadano sectorial, integrado de modo pluralista e incluyente por los diversos sectores sociales implicados en las problemáticas que cada entidad maneja, a fin de recibir de él la necesaria retroalimentación sobre la construcción de sus agendas y la evolución de sus políticas, así como el tratamiento de temáticas puntuales que requieran de los aportes de diversos sectores sociales para generar más eficaces respuestas públicas y mayores niveles de acuerdo y concertación políticas entre Estado y sociedad.

5.4 SEGURIDAD CIUDADANA

Pese a que Ecuador no presenta los niveles de violencia que caracterizan a otros países de la región, no se puede subestimar los efectos que puede causar dejar a un lado los temas de seguridad ciudadana. Una sociedad en la que priman la impunidad y la inseguridad profundiza las inequidades e injusticias sociales (SENPLADES, 2013a). De acuerdo al artículo 1 de la Constitución, Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo fin fundamental es la protección y la garantía de los derechos de sus ciudadanos. De la misma forma, el artículo 3, numeral 8, dice que uno de los fines del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral. Por esta razón, el acceso a una justicia imparcial e independiente y la vida en un entorno libre de amenazas, violencia y temor son bienes públicos fundamentales para alcanzar el desarrollo integral de las personas, mejorar su calidad de vida y lograr el ejercicio pleno de sus derechos y libertades democráticas; todo esto, bajo el estricto apego a los principios nacionales e internacionales en derechos humanos.

Dentro del PNVB 2013-2017 se puede identificar hacia dónde quiere llegar el Ecuador en términos de seguridad ciudadana. Dentro del Objetivo 6 – Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos – se aborda los temas más relevantes que afectan a la colectividad, como la delincuencia común, organizada, y transnacional; la violencia de género en todas sus formas incluyendo la violencia contra niños, niñas y adolescentes (SENPLADES, 2013a, p. 200); temas que claramente tienen incidencia en la seguridad urbana.

a. Delincuencia común, organizada, y transnacional

La delincuencia común es un problema que afecta tanto a la integridad personal de la población como a su patrimonio. Actualmente, entre los delitos considerados de mayor impacto está el homicidio. Comparado con otros países de la región, Ecuador se ubica actualmente casi 13 puntos por debajo del promedio regional latinoamericano en homicidios, que llegó a 25 por cada 100 mil. En 2011, el homicidio fue la séptima causa de muerte de la población total y la primera en la población de 15 a 29 años. Pese a que los homicidios por arma de fuego se mantienen por encima del 60% del total de homicidios en general, se redujeron de 12,2 en 2006 a 7,7 en 2012, lo que demuestra avances en la política de control de armas en el país.

Gráfico 61. Evolución de la tasa de homicidios /asesinatos en Ecuador por cada 100 mil habitantes (2001-2012)

Fuente: Policía Nacional del Ecuador. Elaboración: SENPLADES (2013a).



Nota: Por cada 100 mil habitantes.

Fuente: Policía Nacional del Ecuador, 2012a.

Elaboración: Senplades.

Es importante resaltar que el robo a personas en el espacio público es un problema frecuente en casi todos los países de la región y es visto como uno de los principales factores que afectan la seguridad ciudadana.

La delincuencia organizada es otro de los problemas importantes de la seguridad ciudadana en el país. Un punto aparte tiene el tema del narcotráfico, pues éste se constituye en el principal originador y financista de otros delitos, como el lavado de activos y el tráfico de armas. Con respecto al narcotráfico se pueden señalar varios aspectos; la proximidad geográfica a Colombia y Perú, principales países productores de hoja de coca (insumo esencial para producir el clorhidrato de cocaína), es una de las vulnerabilidades más destacadas (SENPLADES, 2013a, p. 206).

Otro tema relevante para la seguridad urbana es la trata de personas en los temas de delito organizado. El Ecuador es país de origen, tránsito y destino de la trata de personas, tanto interna como internacional, ligada a la delincuencia organizada. Los principales destinos de la trata de personas son Estados Unidos, España, Holanda, Alemania, Bélgica, Israel, Japón y otros países asiáticos.

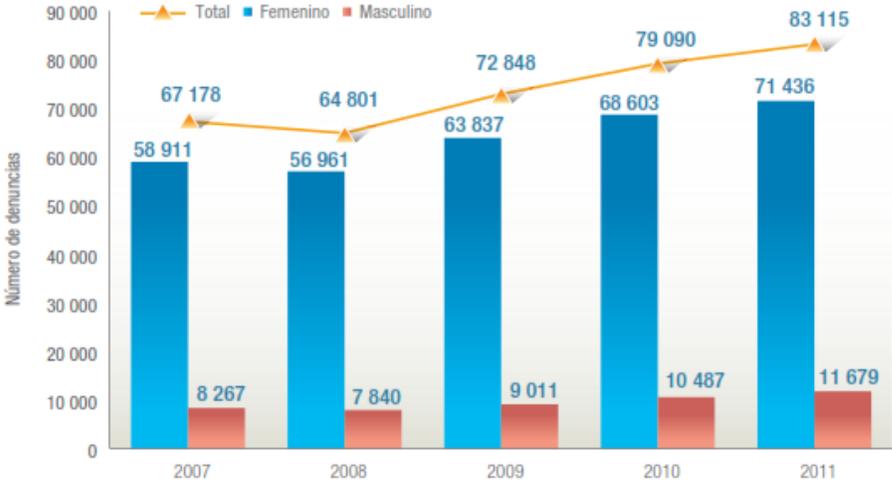
b. Violencia de género en todas sus formas y violencia contra niños, niñas y adolescentes

La violencia de género es la que se origina en las relaciones asimétricas de poder que tienen su base en los roles de género; esto es, en el proceso de construcción social y cultural de lo que son lo masculino y lo femenino. Esto ha producido y reproducido relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres, que se reflejan en la vida pública y privada y durante todo su ciclo de vida.

En Ecuador, 6 de cada 10 mujeres encuestadas refiere haber sufrido algún tipo de violencia de género. Dentro de este grupo, una de cada 4 refiere haber sido víctima de violencia sexual en algún momento de su vida. Por otro lado, la tasa de homicidios por cada 100 mil mujeres en Ecuador no ha manifestado reducciones importantes en los últimos años, a diferencia de la tasa de homicidios en general. En 2012, representó más del 12% del total, a diferencia de 2008, año en que llegó a 8,5%. La tasa de homicidio de mujeres en América Latina llegó a 3,4 (Observatorio Hemisférico de Seguridad, 2012). De Estas cifras sin embargo, no se puede establecer el dato exacto respecto a feminicidios, debido a la ausencia de una metodología única.. En Las 36 Comisarías de la mujer y la familia que existentes en el país, se receipta un promedio de 6.400 denuncias mensuales, lo que da un total aproximado de 70.000 denuncias al año. Asimismo, el 82% de estas es realizado por mujeres (**Gráfico 62**).

Gráfico 62. Denuncias en Comisarías de la Mujer y la Familia por sexo (2007-2011)

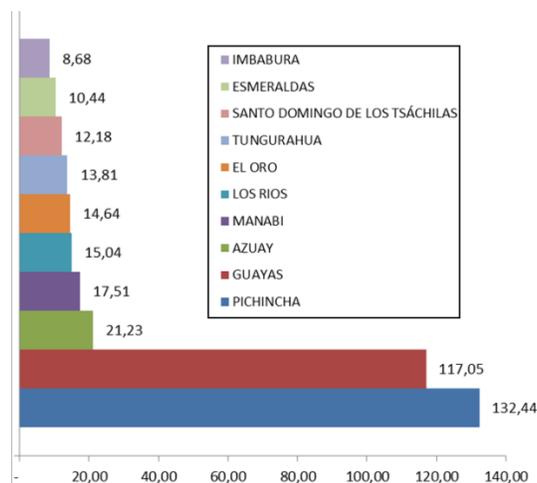
Fuente: Ministerio del Interior, 2012b. Elaboración: SENPLADES (2013a).



Fuente: Ministerio del Interior, 2012b.
 Elaboración: Senplades.

Gráfico 63. Provincias donde se reporte el mayor número de violencia de género (físico y sexual) por cada 10 mil habitantes.

Fuente: INEC Encuesta Violencia de Género (2011). Elaboración: MIDUVI (2015)



La explotación Sexual es la forma de trata de personas más visibilizada, con un 79%, seguida por el trabajo forzado, con 18%. Sin embargo, existen otras formas de explotación que, a pesar de su existencia, no se reflejan en las cifras disponibles. Las Mujeres y las niñas constituyen alrededor del 80% de las víctimas de la explotación sexual (ONUDD, 2009). Asimismo, alrededor de 5.200 niñas y adolescentes, la mayoría entre 15 y 17 años son víctimas de explotación sexual en Ecuador. El 27,4% de los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y los 17 años declaró haber sido agredido físicamente por profesores. El 40% del total de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de Ecuador ha recibido golpes en el ambiente intrafamiliar; un 3% ha sido sujeto de insultos o burlas y un 1% ha sufrido encierro, expulsión y privación de comida. Dentro del hogar, un 44% de los niños, niñas y adolescentes ha sufrido maltrato extremo; un 31%, maltrato culturalmente aceptado y el 3%, indiferencia.

c. Convivencia ciudadana

El deterioro de la convivencia ciudadana es uno de los ejes fundamentales para las políticas de seguridad. La pérdida de cohesión social, la desconfianza entre las personas, la deslegitimidad institucional, el aislamiento social y la ausencia de reconocimiento de los derechos de las personas, entre muchas cosas más, son problemas que agudizan los problemas de violencia y el sentimiento de inseguridad en la población (Mockus, Murrain y Villa, 2012). Muchos de los problemas de convivencia están vinculados con el problema de consumo de alcohol y droga en la población; los principales afectados son los jóvenes. La tendencia indica que los adolescente y jóvenes usan drogas como marihuana y los derivados de la cocaína por primera vez a edades cada vez más tempranas. En 1998, la edad promedio era de 14,8 años; en 2005, la edad era de 13,7 y, en 2008, de 12,8 (Consep, 2008).

También prevalece como tema de convivencia la violencia ejercida por la condición étnica, sexual, migratoria, de nacionalidad y de discapacidad de las personas. El 8% de la población entre septiembre de 2003 y septiembre de 2004 sintió algún tipo de discriminación racial. Este

fenómeno es más frecuente en zonas rurales (9%) que urbanas (7%) y más entre pobres (10%) que entre ricos (5%). Por otra parte, se constata que la población afroecuatoriana, en un 44%, y la población indígena, en un 34%, han experimentado discriminación racial (Secretaría Técnica del Frente Social, 2004).

5.5 FINANZAS MUNICIPALES

El nivel de dependencia de los GAD, medido por la diferencia entre los ingresos totales y los ingresos propios y ésta diferencia como porcentaje de los ingresos totales, es muy elevada sobre todo en las ciudades Pequeñas y Medianas. Al año 2012, el nivel de dependencia fiscal promedio de los municipios fue del 81%, es decir que el 81% de los ingresos municipales dependen de las transferencias. Cantones pequeños como Taisha, Olmedo (Loja), y Penipe muestran niveles de dependencia de cerca del 99%; en contraste con Samborondón que apenas tiene un nivel de dependencia fiscal de apenas el 39% (**Gráfico 64 y 65**).

Gráfico 64. Dependencia Fiscal a nivel cantonal (2012).

Fuente: BEdE, SIM 2012. Elaboración: MIDUVI (2015).

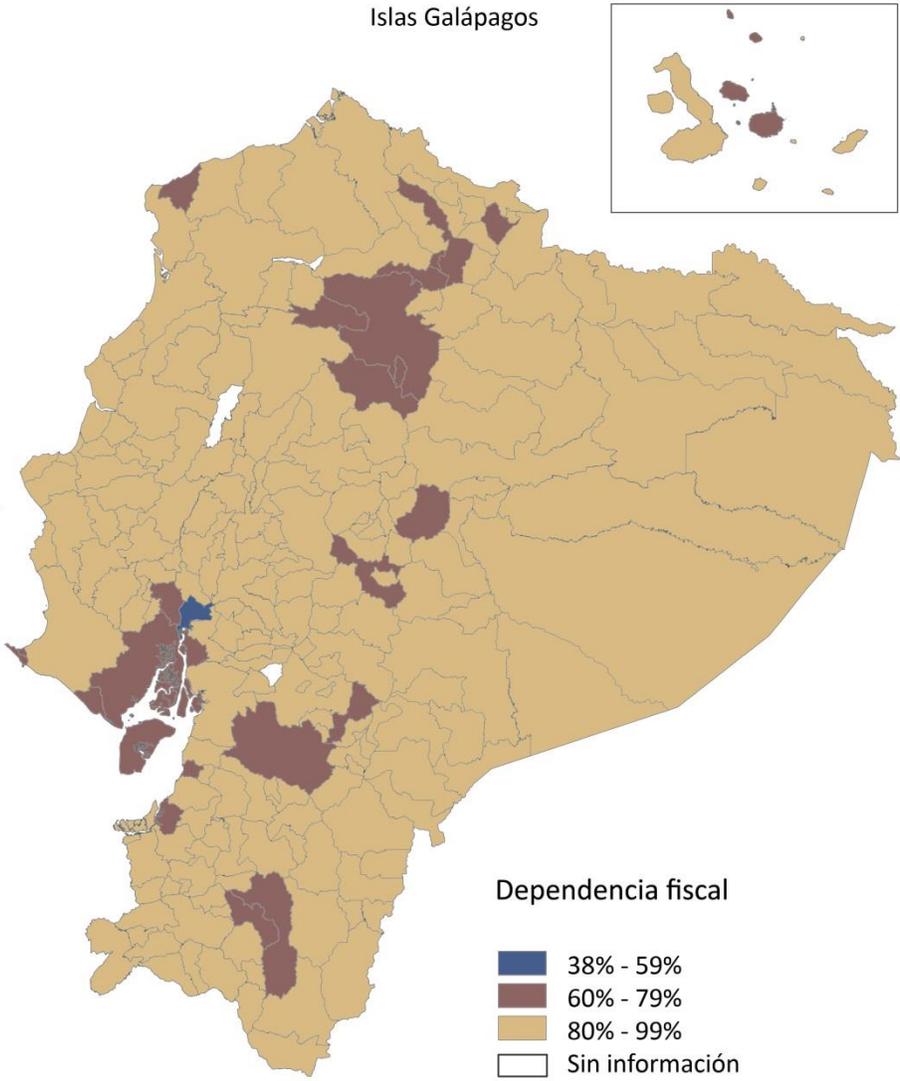
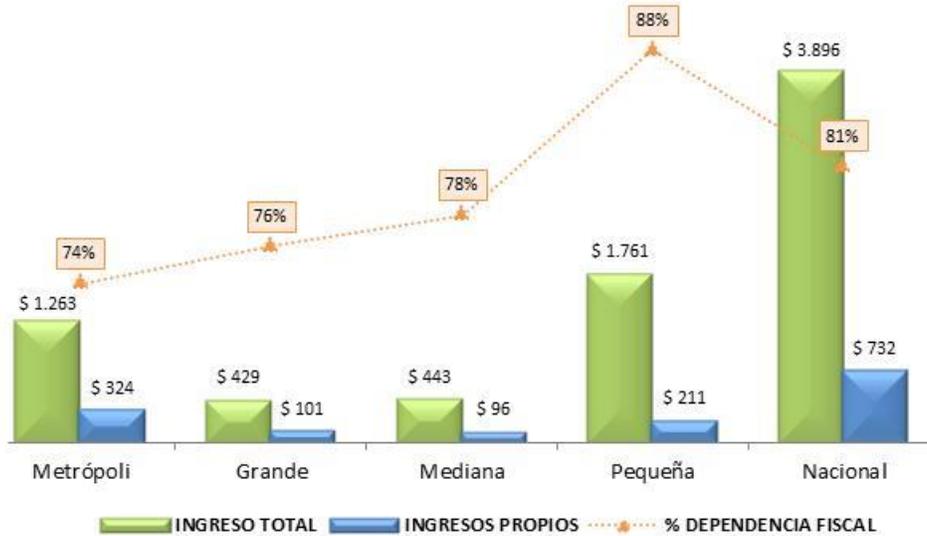


Gráfico 65. Dependencia Fiscal por Grupo de ciudades (2012)

Fuente: BEdE, SIM 2012. Elaboración: MIDUVI (2015).



Un indicador del esfuerzo fiscal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es la eficiencia en la recuperación de la inversión³² (Contribución Especial de Mejoras), según lo cual el nivel de recuperación de la inversión a nivel nacional es del 19%. Las ciudades Metrópolis y Grandes son las más eficientes recuperando la inversión, a excepción de Guayaquil que se encuentra en el puesto 10 con un porcentaje de 24%, en contraste con Cuenca que recupera el 70% de la inversión (**Gráfico 66 y 67**).

³² La Eficiencia en la Recuperación de la Inversión está construida en base al indicador del mismo nombre, que considera como numerador: la recuperación efectiva anual de CEM y como denominador: el potencial de recuperación anual por Inversión. Este último está constituido por la sumatoria del 10.00% de la inversión en obra pública recuperable de los anteriores 10 años.

Gráfico 66. Eficiencia en la recuperación de la inversión en los GAD (a nivel cantonal)

Fuente: BEdE, SIM 2012. Elaboración: MIDUVI (2015)

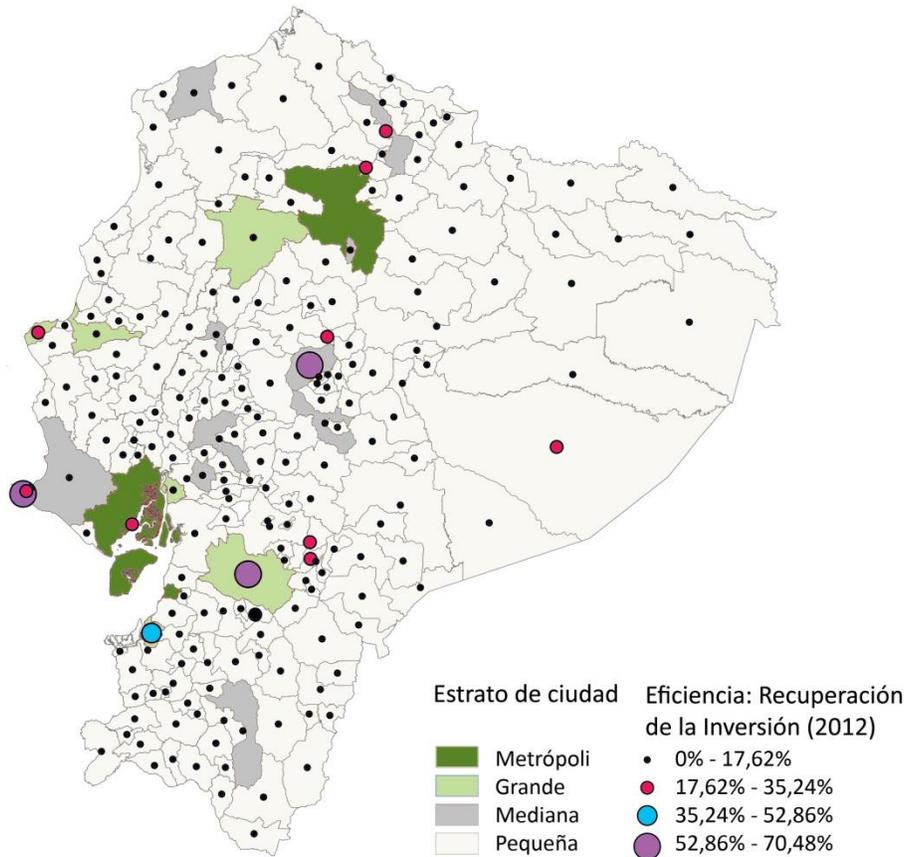
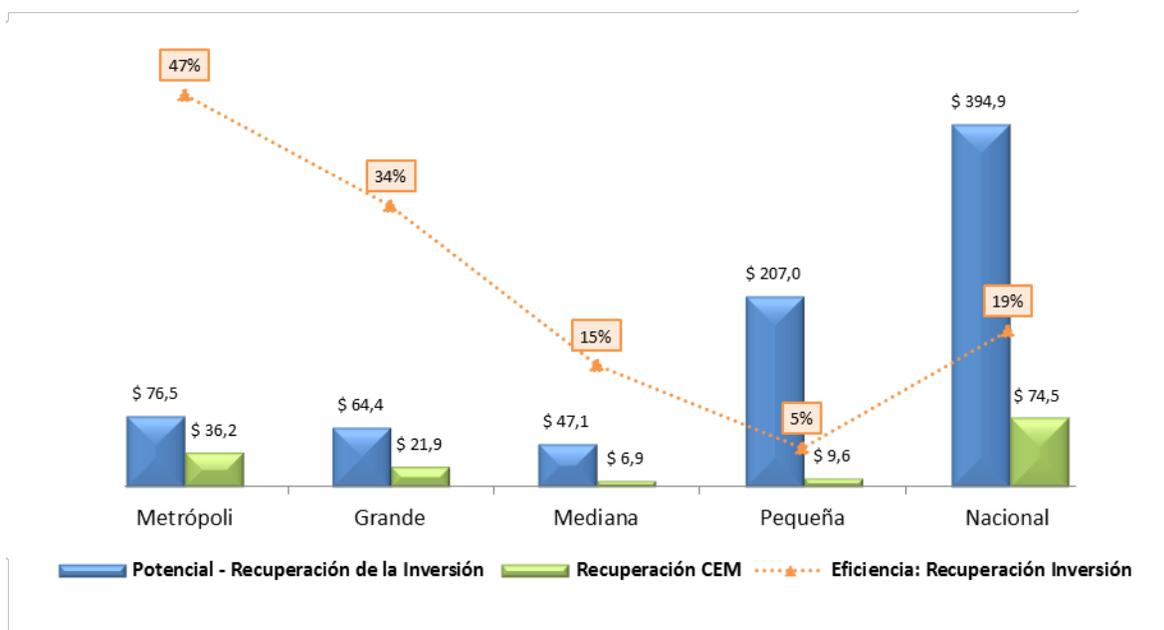


Gráfico 67. Eficiencia en la recuperación de la inversión en los GAD municipales

Fuente: BEde, SIM 2012. Elaboración: MIDUVI (2015).



5.6 LEGISLACION URBANA Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Uno de los principales retos a mediano plazo que el Ecuador deberá enfrentar es que el país se está consolidado como una nación primordialmente urbana. Los impactos fuertes de la urbanización se pueden notar principalmente en los patrones de producción y consumo, movilidad social, migración interna, demanda de servicios básicos e infraestructura urbana. A esto se suma la escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población de más bajos recursos económicos del país y el predominio de dinámicas especulativas en el mercado del suelo, que han empujado a una parte importante de la población de bajos ingresos a asentarse de forma irregular, lo que –aprovechando las históricas inversiones estatales en el territorio- ha conllevado al pago de intolerables sobrepagos en los procesos de adquisición de suelo para la obra pública (MIDUVI, 2015, P. 5-6).

Además, la falta de recursos para la dotación de servicios, la reducción del déficit de vivienda formal, el mejoramiento del transporte público y la generación de espacio público de calidad, debido a la escasa capacidad fiscal de los gobiernos municipales. De acuerdo a cifras del Banco del Estado³³, las transferencias financieras desde el presupuesto nacional cubren en promedio el 81% de los presupuestos municipales. Respecto a los ingresos totales, en el período 2009-2013, el

³³ Cifras del Sistema de Información Municipal del 2012. Elaborado por el MIDUVI.

impuesto predial no superó el 2,7%³⁴ y la recaudación por concepto de contribuciones especiales de mejoras sólo llegó a representar el 12% de los ingresos tributarios municipales (MIDUVI, 2015, P. 6).³⁵

En términos normativos e institucionales, los municipios reclaman la falta de generalizada o la ineficiencia de herramientas de control del uso del suelo y de la especulación, la falta de claridad en la definición de la normativa urbanística, en particular de aquella que regula la expansión urbana y ocupación del suelo rural, y la insuficiente disponibilidad de técnicos con experticia en desarrollo territorial (MIDUVI, 2015, P. 5-6).

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), junto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ha liderado la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) que actualmente se encuentra en debate en la Asamblea Nacional. Dicho texto legal se basa en los principios constitucionales del derecho al hábitat y a la vivienda, e implementa el desarrollo del derecho a la ciudad con base en la función social y ambiental de la propiedad. También establece los límites y deberes de la propiedad individual con el conjunto de la sociedad, instituye el reparto equitativo de las cargas y beneficios, además determina la prevalencia del interés general sobre el particular. Se trata de una Ley Orgánica en cuanto que establece la tutela estatal de derechos constitucionales. Garantiza las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte, equipamiento y gestión del suelo urbano; regula el Sistema Nacional de Catastro y permite la elaboración de políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda (Art. 375 de la Constitución). Esta normativa dotará a los GAD municipales de herramientas técnicas y legales, de planificación urbana y gestión del suelo, que permitirán avanzar hacia ciudades más sostenibles, equitativas, incluyentes y participativas.

La LOOTUS contiene una serie de mecanismos de carácter regulatorio que permiten mediante normativa y gestión de suelo incidir en el precio del mismo, generar suelo público para equipamientos, servicios y Vivienda de Interés Social VIS, lograr el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano, movilizar reservas de suelo subutilizado o de engorde, y evitar el pago de sobrepuestos en casos de expropiación por obra pública.

El impuesto para la participación en la ganancia extraordinaria permite captar la plusvalía en el momento de transferencia de bienes y atacar de esta manera uno de los factores de inequidad más importantes (los recaudos van mayoritariamente a los GAD). Las principales funciones de la LOOTUS son las siguientes (**Gráfico 68**):

- Establecer una **caja de herramientas** para el planeamiento urbanístico y la gestión de suelo:

³⁴ Idem.

³⁵ Banco del Estado, cifras del período 2009-2012 de una muestra tomada en cantones con población de 20.000 a más habitantes, excepto Quito, Guayaquil y Cuenca. Para 2012, se proyectaba la recuperación de USD 243'622.744, pero efectivamente se recaudaron sólo USD 24'354.904.

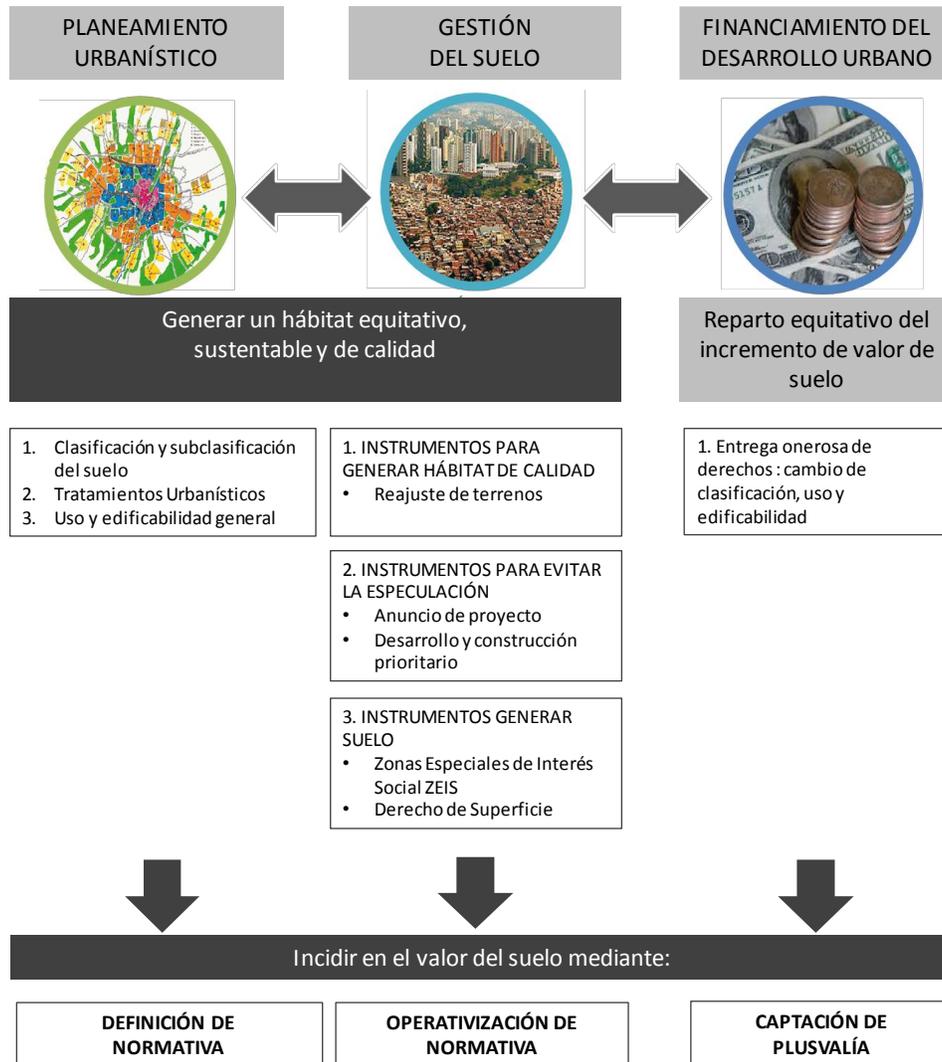
- Estandarizar conceptos y herramientas para la planificación de las ciudades, establecer estándares urbanísticos mínimos sobre el espacio público, las infraestructuras y equipamientos.
 - Establecer mecanismos para facilitar el acceso al suelo para la dotación de espacio público, infraestructuras, equipamientos y vivienda de interés social;
 - Crear mecanismos que controlen la especulación del suelo y redistribuir las plusvalía hacia las zonas más desfavorecidas de las ciudades.
- Crear **institucionalidad** para velar por el cumplimiento de la planificación de las ciudades; generar INFORMACIÓN PÚBLICA de planificación de las ciudades y catastros.
 - **Participación en plusvalía:** Proyecto de Ley sobre la Participación en la Ganancia Extraordinaria.

Independientemente de que la Asamblea Nacional apruebe la LOOTUS, la futura legislación debería poner a disposición del país un marco regulatorio que responda a los siguientes objetivos:

- Desarrollar los derechos constitucionales relativos al desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda.
- Generar directrices para el desarrollo urbano que promuevan un uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado y sostenible del suelo urbano y rural.
- Lograr una homologación técnica a nivel nacional de los términos relativos al planeamiento urbanístico y la gestión del suelo.
- Dotar a los municipios de los mecanismos técnicos y legales para ejercer sus competencias en materia de uso y gestión del suelo.
- Establecer parámetros de calidad urbana con respecto al espacio público, las infraestructuras y los equipamientos.
- Facilitar a los municipios el acceso al suelo para la dotación de espacio público, infraestructuras, equipamientos y vivienda de interés social.
- Establecer mecanismos que dificulten la especulación inmobiliaria y permitan la redistribución de las plusvalías del suelo en el desarrollo urbano de las zonas más desfavorecidas de la ciudad.
- Promover la coordinación y cooperación entre las entidades públicas, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en los diferentes procesos de desarrollo.
- Facilitar el acceso público a una información urbanística y catastral estandarizada a nivel nacional.
- Propiciar el cumplimiento del planeamiento urbanístico definido por los GAD.

Gráfico 68. Componentes a considerar en la legislación urbana.

Fuente: MIDUVI (2015). Elaboración: MIDUVI (2015)



INDICADORES

I. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE VIVEN EN BARRIOS DE TUGURIOS:

Al 2010, a nivel nacional existieron 2'861.550 personas situados en asentamientos irregulares, estimado a través de variables de precariedad de la vivienda, ellos representan el 27% del total de la población situada en sectores amanzanados. De este total, 1'985.902 personas se encuentran en zonas urbanas amanzanadas y el resto en zonas rurales amanzanadas.

II. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA:

Según el Censo de Población y Vivienda del 2010, existen 5'861.418 personas con acceso a una vivienda adecuada, lo que representa el 55% de la población nacional situada en sectores amanzanados. Por otra parte, Según la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo del año 2013, se estima que existen 6'557.918 personas con acceso a una vivienda adecuada, lo que representa el 66% de la población situada en sectores urbanos según división política administrativa.

III. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ZONAS URBANAS CON ACCESO A AGUA POTABLE:

Al 2010, el 84% de 10'748.411 personas que residen en zonas amanzanadas tenían acceso a agua potable, lo que representa a 9'034.344 personas. Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo del año 2013, se estima que existen 8'913.022 personas con acceso a agua, lo que representa el 89% de la población situada en sectores urbanos según división política administrativa.

IV. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ZONAS URBANAS SIN ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO ADECUADOS:

Al 2010, el 34% de 10'748.411 personas que residen en zonas amanzanadas no tenían acceso a servicios de saneamiento adecuado (eliminación de aguas servidas por red pública), lo que representa a 3'595.989 personas.

V. RECOLECCIÓN DE RESIDUOS PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ZONAS URBANAS CON ACCESO A SERVICIOS REGULARES DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS:

Al 2010, el 93% de 10'748.411 personas que residen en zonas amanzanadas tenían acceso a servicios regulares de recolección de residuos, lo que representa a 10'047.811 personas.

VI. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ZONAS URBANAS CON ACCESO A ENERGÍA PARA EL HOGAR NO CONTAMINANTE:

Al 2010, el 0,1% de 10'748.411 personas que residen en zonas amanzanadas tenían acceso a energía para el hogar no contaminante (energía a través de panel solar), lo que representa a 15.012 personas.

VII. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESIDEN EN ZONAS URBANAS CON ACCESO A TRANSPORTE PÚBLICO:

VIII. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE MEDIDO EN TÉRMINOS DE:

a. Porcentaje de políticas y leyes sobre cuestiones urbanas en cuya formulación participaron los gobiernos locales y regionales desde 1996 hasta la fecha;

Según datos presentados en la Asamblea Nacional, en el país:

- El 98% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen planes de Ordenamiento Territorial, de los cuales:
- El 87% contiene Modelo Territorial.
- El 74% contiene Mapa de riesgos.
- El 68% contienen estándares de Calidad Urbana.
- El 76% contienen Normas Generales de Uso de Suelo.
- El 38% tiene planes secundarios.
- El 43% tiene indicadores de seguimiento del plan.

b. Porcentaje de los ingresos y gastos asignados a los gobiernos locales y regionales con cargo al presupuesto nacional;

Al año 2012³⁶, el porcentaje de los ingresos asignados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales fue del 8,6%. Por otro lado el porcentaje de gastos asignados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales fue del 7,4%.

c. Porcentaje de los gastos de las autoridades locales financiados con cargo a los ingresos locales;

Al 2012, según datos del Sistema de Información Municipal (SIM) del Banco del Estado (BEde), el gasto fiscal financiado con el ingreso propio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales representó el 22%.

³⁶ Fuente: BCE, Boletín No.1933, al 23 de febrero de 2013, Boletín Mensual No.1953 Noviembre 2014; Ministerio Finanzas.

IX. PORCENTAJE DE AUTORIDADES MUNICIPALES, REGIONALES Y NACIONALES QUE HAN APLICADO POLÍTICAS URBANAS EN APOYO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y LA CREACIÓN DE EMPLEOS Y MEDIOS DE SUBSISTENCIA DECENTES:

X. PORCENTAJE DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y REGIONALES QUE HAN ADOPTADO O APLICADO POLÍTICAS O ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD URBANA:

XI. PORCENTAJE DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y REGIONALES QUE HAN APLICADO PLANES Y DISEÑOS PARA LOGRAR CIUDADES RESILIENTES Y SOSTENIBLES QUE SEAN INCLUYENTES Y RESPONDAN AL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA DE MANERA ADECUADA:

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y GAD de Cuenca (2014). Cuenca Ciudad Sostenible. Plan de Acción.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Ecuador: Mitigación y Adaptación al Cambio Climático. Marco de la Preparación de la Estrategia 2012-2017 del BID Ecuador.

Banco del Estado (2015). Estudio de impacto de la inversión en saneamiento ambiental. Cuaderno de Trabajo N. 3, Julio 2015. Quito.

Consejo Nacional Electoral (2014). Indicadores de Participación Política de la Mujer Ecuatoriana. Elecciones Seccionales 2014.

FAO (2008). En Tierras Seguras. Quito: Autor.

INEC (2010a). Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Fascículo Nacional.

INEC (2012). Índice Verde Urbano.

INEC (2014). Presentación Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores de Pobreza y Desigualdad Septiembre 2014.
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2014/septiembre-2014/presentacion%20p&d_sep14.pdf.

Naciones Unidas – CEPAL (2004). Pobreza y precariedad el hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.

MIDUVI (2015). Hacia ciudades más equitativas, sustentables y productivas. El aporte de la legislación Urbana. Cuadernos Urbanos N. 4. Autora: Ing. Bárbara Scholz. Quito.

Ministerio del Ambiente (2011). Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Quito, Ecuador.

Ministerio de Ambiente (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (2012-2025).

Naciones Unidas (1996). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996.

ONU-Habitat y CAF (2014). Construcción de Ciudades más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina. Nairobi.

SENPLADES (2013a). Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNBV), 2013 – 2017. Quito.

SENPLADES (2013b). Agenda Regional de Población y Desarrollo después del 2014 en Ecuador. Quito.

SENPLADES (2013c). Atlas de Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador. Quito.

SENPLADES (2013d). Agenda Regional de Población y Desarrollo después del 2014 en Ecuador. Quito.

UN-Habitat (2012). Urban Patterns for a Green Economy: Leveraging Density.