

# La planificación de las áreas patrimoniales de Quito

## Planning the Patrimonial Areas of Quito

Colón Cifuentes<sup>1</sup>

### Introducción

Los varios momentos de la planificación en el área de Quito han marcado siempre o casi siempre un comportamiento sobre todo institucional respecto a las áreas patrimoniales, dependiendo del interés social predominante en relación con la valoración económica y cultural que a su momento representaban los recursos históricos más representativos de la vieja ciudad y del territorio global, las edificaciones, sus entornos, paisajes, equipamientos y mobiliarios, en sentido presente y potencial. En este marco, nos interesa ubicar la conservación de las áreas patrimoniales y su proceso de desarrollo en los principales momentos de la planificación territorial y urbana tanto global con sus relaciones particulares, como de las áreas patrimoniales específicamente, mediante una visión retrospectiva de este encuadre contextual para su comprensión ya más referenciada. Toda la riqueza material y cultural de las áreas patrimoniales de Quito ha sido objeto de diversas formas de tratamiento o de visiones con respecto al territorio de la ciudad en directa dependencia con la forma de manejar los recursos que representa. Puesto así, reconoceremos las varias concepciones respecto al tratamiento de las

áreas patrimoniales con referencia a los principales momentos del proceso de planeamiento del territorio de Quito.

### El centro histórico en el Plan Regulador de Quito de Jones Odrizola (*Plan Jones 1942-44*)

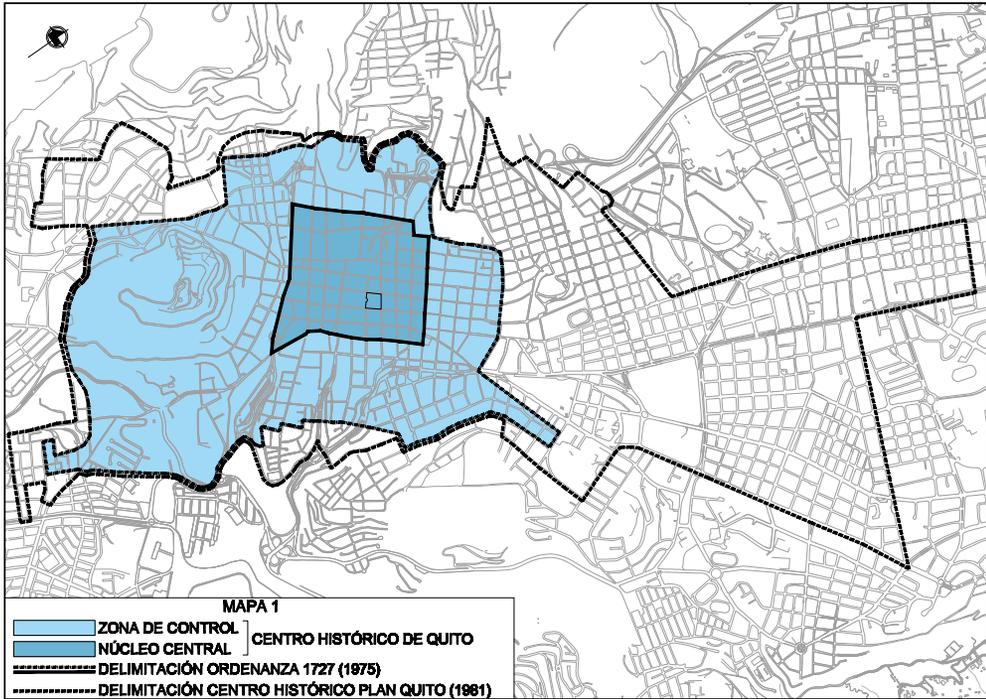
Se sintetiza en un esquema polinuclear de nueve centros funcionales<sup>2</sup> planteados para descentralizar las funciones del centro único, siendo el centro histórico uno de ellos. Este planteo conceptual del Plan Jones, en la práctica se iba expresando más bien como binuclear o como una centralidad compartida entre el centro histórico y el norte consolidado hasta La Mariscal. Si bien se propone una primera referencia de límites del área histórica, este plan no deriva en medidas de preservación que vayan más allá de los monumentos individuales; desestima la traza urbana<sup>3</sup> y el entorno paisajístico de la ciudad antigua; visión que enfatiza la identificación de esta área más bien como un agregado de hitos monumentales del período hispánico<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sin contar los llamados centros de distrito

<sup>3</sup> El plan Jones planteaba el ensanchamiento de varias calles y avenidas de la ciudad, en el Quito histórico se propuso ensanchar las calles Guayaquil y Venezuela a 14 metros, la calle Vargas a 16 metros y las calles Maldonado y Montúfar a 30 metros, además de algunos pasos a bajo nivel como en las calles Junín, Rocafuerte y Montúfar (I. Municipio de Quito 1949: 146-149).

<sup>4</sup> Al centro histórico se lo planteó compuesto así: Centro Municipal, Arte Civil Colonial, Museo Histórico de la ciudad (Palacio de Gobierno), Casa tipo de la época colonial (casa de los abogados) y Arte Religioso Colonial (16 monumentos religiosos) (I. Municipio de Quito 1949: 28).

<sup>1</sup> Arquitecto, Profesor Universitario. Funcionario de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial del Municipio de Quito.



## El Plan Director de 1967 y su estudio sobre el centro histórico

Hacia finales de los años 1960 la urbe entraba en un proceso de modernización y de expansión de su área geográfica. En 1967 se emitió el Plan Director de Urbanismo de Quito, ordenanza 1165 de 20 de junio de 1967, conocido como el Plan Director de 1967, concebido más bien como un esquema técnico directriz en referencia a las llamadas “unidades de ordenamiento”<sup>5</sup> en base a las cuales se plantearon líneas reglamentarias y normativas que buscaban articular parte de lo planteado en los años 1940 y expandir las áreas urbanas de incorporación reciente, sobre todo al norte de la ciudad, reconociendo nuevas determinantes de crecimiento territorial de carácter político y fundamentalmente económico. Establece ajustes al Plan Jones, simplificando la nuclearización funcional planteada. En él se formuló para el centro histórico, una guía

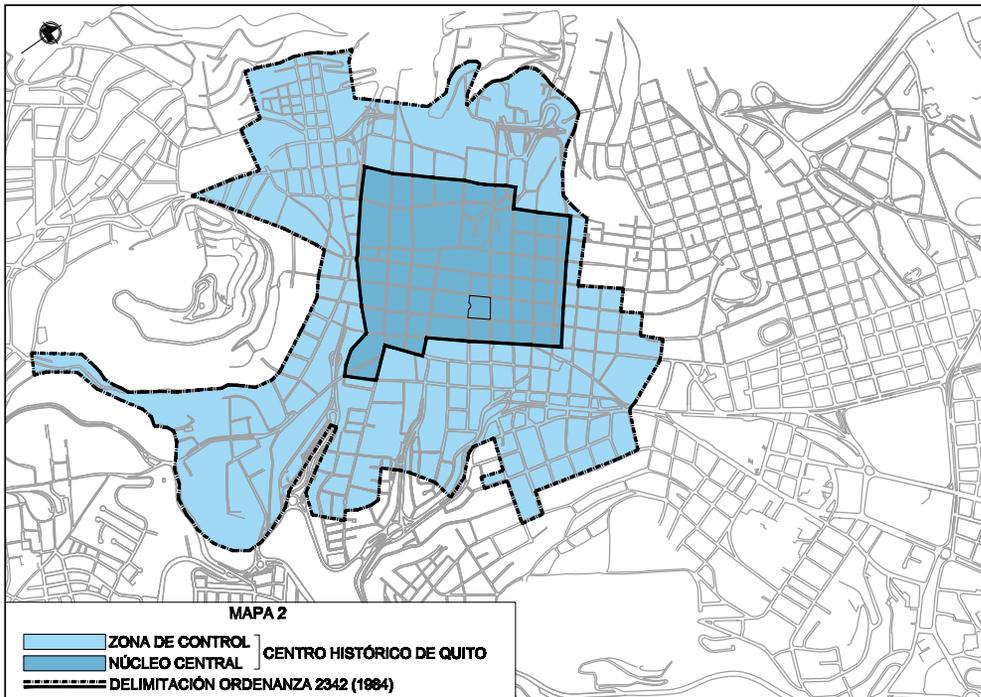
5 Este Plan Director dividió a la ciudad en cuatro grandes unidades de ordenamiento: la zona Sur; el centro histórico; el centro de servicios generales; y, la zona Norte. De éstas el centro histórico fue objeto de un estudio especial dado sus características.

general de usos de suelo y edificación y cuadros correspondientes a la nueva zonificación para aplicarse en forma concordante con aquella<sup>6</sup>. El plan reconoce la unidad constitutiva del centro histórico, inclusive el estudio y tratamiento del área se la desarrolla como un cuerpo especial conocido como el “Plan del centro histórico de Quito” inspirado en la Carta de Venecia de 1964. En ese mismo año se enuncian las Normas de Quito (1967) que impulsan el llamado “Plan Piloto de Preservación Monumental de Quito” de 1969.

El plan de 1967 y en especial los mencionados estudios sobre el centro histórico, tuvieron una base de regulación inicial históri-

6 Planteado como esquema modelo para la puesta en valor del patrimonio cultural enfocado a la adecuada utilización de los monumentos de interés histórico y artístico, cuyo objetivo central fue elaborar propuestas para escenarios turístico-monumentales.

7 La primera comisión del centro histórico se constituyó con cinco miembros: como presidente, el concejal presidente de la comisión de Planeamiento y Urbanismo; el arquitecto Jefe de Estudios del centro histórico; un delegado del Colegio de Arquitectos; un delegado de la Casa de la Cultura; y, un representante de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central.



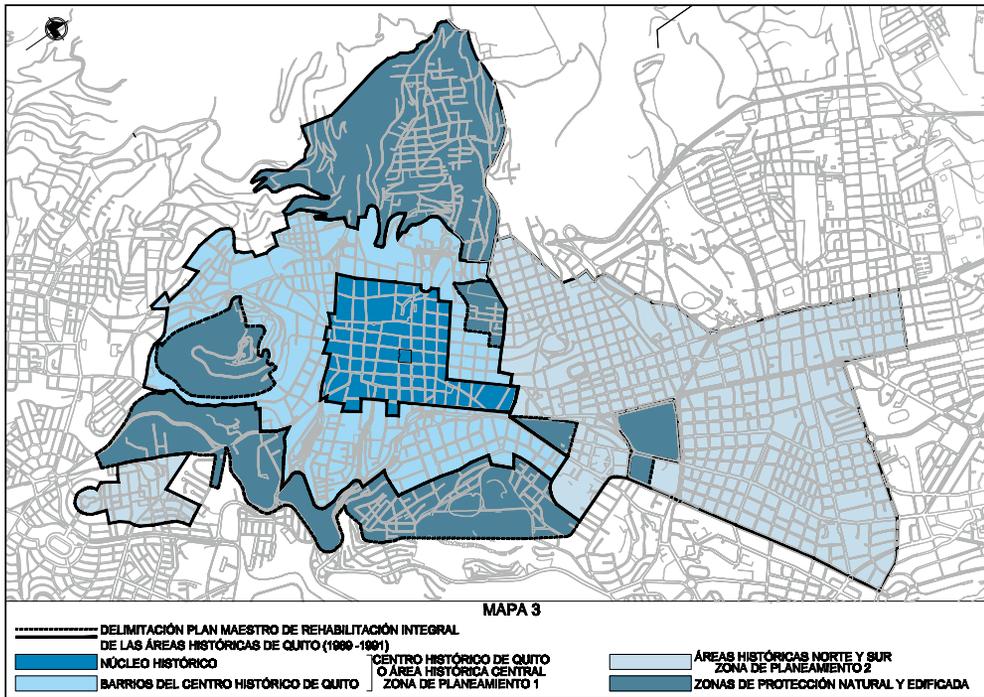
camente importante: Las primeras ordenanzas sobre el centro histórico: 1125 (20-07-1966); 1130 (14-09-1966) y 1135 (14-10-1966). La ordenanza 1125 (20 de julio de 1966) delimita el área de inmediata influencia del Quito antiguo, crea la Comisión del Centro Histórico y le da facultades y funciones. La ordenanza 1130 (14 de septiembre de 1966) decreta que la Comisión de Centro Histórico, previo un análisis de la ciudad, determine las calles cuyos edificios deberán ser pintados con cal blanca y los balcones y madera con azul añil, así como determine el plazo en el que se deberá ejecutar esta disposición de cuyo cumplimiento se encarga a los respectivos comisarios municipales. La ordenanza 1135 (14 de octubre de 1966) únicamente reformó a la 1125.

En diciembre de 1967 a instancias de la OEA se reunieron en Quito técnicos especialistas en estudios sobre el patrimonio, el arte y la museografía con el propósito de analizar, discutir y consensuar respecto a la conservación y utilización del patrimonio monumental como parte de la relación de esfuerzos multinacionales que se comprometían a realizar los gobiernos de América. La síntesis y las conclusiones de

este evento se concretaron en Las Normas de Quito que presentan un claro enfoque hacia la valoración económica de los monumentos en función del turismo preparando la inversión de capitales extranjeros en esa línea, mediante la fórmula de la cooperación interamericana lo que demandaba disponer de un documento técnico más funcional a tal propósito con una muy clara intención por establecer reglas de carácter regional para los programas de conservación del patrimonio, atadas a la cooperación continental bajo la influencia de la Alianza para el Progreso.

### **El plan denominado “Quito y su área metropolitana, Plan Director 1973-1993” y su incidencia en el centro histórico y en las áreas y núcleos históricos**

La década de los años 1970 está determinada por nuevos factores estructurales que generan cambios fundamentales en el orden socio económico y político con un vertiginoso crecimiento físico de la ciudad y de su micro región. El plan denominado “Quito y su Área Metropolitana, Plan Director 1973-1993”

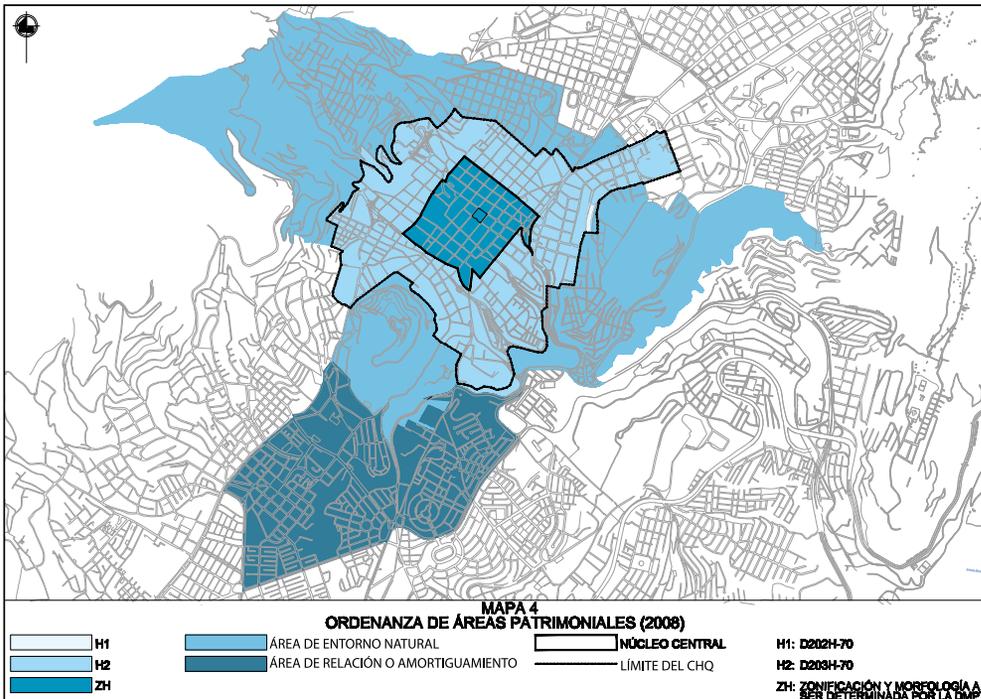


(ordenanza 1353, 04-05-71), conocido como el Plan AMQ, configura la delimitación de su territorio, se establecen los límites urbanos de la ciudad y se profundiza en los lineamientos para su organización y control. Define las áreas de intervención para las propuestas locales y micro regionales previstas como objetos del crédito internacional. Quito concentra la inversión del Estado y la inversión extranjera vía endeudamiento, concentra población por una fuerte corriente migratoria nacional, sus demandas se multiplican, crecen los servicios y se extienden sus límites como expresión de una evidente especulación social del espacio.

El centro histórico es el receptor de la nueva población migrante que ocupa, densificándolo, todo el cinturón alrededor del núcleo central. Se revaloriza el centro histórico en su cinturón habitacional por la fuerte demanda de espacio habitable, pero mucho más en el núcleo central por la fuerte actividad económica, lo cual polariza el uso de suelo. El crecimiento comercial de esta área expulsa población residente hacia los barrios altos del centro: Toctiuco, El Placer, La Colmena, La Libertad, El Panecillo. Parte de este des-

plazamiento y gran parte de la migración que ya no tiene cabida en el Centro se asienta en el perímetro de la ciudad formando barrios periféricos, la mayoría de ellos ilegales y sin servicios, dando lugar al violento proceso de expansión urbana de la ciudad. La calidad de centro de aprovisionamiento popular que fue adquiriendo el centro histórico llega a consolidar la informalidad que termina por motivar el desplazamiento de los otros niveles económicos, especialmente financiero y de gran comercio hacia el norte: también se desplazaron otros sectores de la función administrativa nacional y local, aunque han permanecido las expresiones simbólicas del poder político y de la iglesia.

El mencionado proceso de irrupción de nuevos usos, sobre todo comerciales y toda la presión que aquello implicaba en una estructura espacial rica pero vulnerable creó la necesidad de un instrumento de regulación más especializado y riguroso. La ordenanza 1727 (20 de octubre de 1975) es hasta entonces la más completa respecto al centro histórico derogando y sustituyendo a todas las anteriores.



## Declaratoria de “Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad” (08-09 -1978)

El Gobierno ecuatoriano mediante Decreto Supremo No. 561 (5 de junio de 1974) reconoció y aceptó expresamente la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural que, con fecha 21 de noviembre de 1972, fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-. Esta Convención se constituyó para posibilitar el que la comunidad internacional “... pueda participar activamente en la protección de los bienes del patrimonio cultural (obras de arte, monumentos, conjuntos urbanos y sitios urbanos) y del patrimonio natural, que tengan un valor universal excepcional”. (Municipalidad de Quito, 1980: 31), además se creó el Comité del Patrimonio Mundial a nivel internacional encargado de establecer la Lista del Patrimonio Mundial y la formación del fondo internacional del Patrimonio Mundial para su protección. En la segunda reunión del Comité (Washington, 5-8 de septiembre de 1978)

se consideraron 27 solicitudes para su inscripción en la Lista, de las cuales se aceptaron 13, entre ellas el centro histórico de Quito y las Islas Galápagos, las que fueron declaradas como Patrimonio Cultural y como Patrimonio Natural de la Humanidad, declaratoria que fue confirmada el 27 de julio de 1979 en nuestra ciudad por el propio Director General de la UNESCO. La declaratoria ha sido un referente para que se reproduzca con fuerza la gran voluntad colectiva por su conservación y desarrollo, no sólo valorando su historia y sus productos culturales sino también su futuro, como parte de una nueva visión de país y de su integración regional.

## El “Plan Quito-Esquema Director” y su propuesta de áreas de preservación y conservación

El “Plan Quito-Esquema Director” (ordenanza 2092, 27-01-81)<sup>8</sup> plantea la organización distrital para la ciudad y su micro-

<sup>8</sup> Realizado por la Municipalidad de Quito con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

región que se traduce en una propuesta de desconcentración y expansión micro-regional como soporte para racionalizar su estructura territorial. Se realiza un importante estudio para la delimitación de áreas históricas a preservarse, llamadas áreas de preservación y conservación en base a parámetros teóricos preestablecidos, para su identificación y reconocimiento, que concluye en una calificación y categorización de las zonas históricas: centro histórico de Quito y núcleos históricos de Guápulo, Cotocollao y Chillogallo, y un preinventario de hitos, elementos emergentes y delimitación de las zonas de protección en 22 parroquias<sup>9</sup>.

Entre sus objetivos particulares se plantea: identificar, calificar e inventariar las zonas, conjuntos y monumentos del Patrimonio Histórico Cultural de Quito y su micro-región; incentivar la participación poblacional en la preservación; desconcentrar la sobrecarga de usos; estabilizar a la población habitante y replantear, bajo un criterio priorizado, las inversiones tanto del Estado, incluido el Municipio, como de las instituciones nacionales e internacionales.

Consecuencia de los entonces recientes estudios sobre las áreas patrimoniales de Quito y de su amplio entorno territorial, se estructuró una nueva ordenanza que integraba un concepto más regional de las áreas con valoración histórica. La ordenanza 2342 (9 de abril de 1984) sigue una línea similar a su antecesora la ordenanza 1727 a la que la sustituye siendo más bien una actualización de ésta. Su bondad radica en la mayor definición de las áreas de protección como consecuencia de un excelente estudio sobre el territorio con varios niveles de valoración urbano arquitectónicas de todo el cantón que se realizó por primera vez en el

<sup>9</sup> La ordenanza 2092 emitida el 27 de enero de 1981 que es la que aprueba el Plan Quito, se refiere en una sección de la misma a las áreas o sectores de la delimitación histórica central, agregando una cuarta zona que la denomina "de protección y control de zonas y elementos pre inventariados de los centros poblados menores de las parroquias rurales" que responde a estudios bastante completos sobre áreas y elementos con valoración arquitectónica y urbana que se emprendió en el proceso de elaboración del mencionado plan general urbano y que consta en el compendio de su publicación.

marco del Plan Quito y que han servido hasta la actualidad como importantes referencias de estudios, que en la actualidad más bien han sido complementarios de aquellos, poniendo énfasis en las áreas parroquiales urbanas y suburbanas, integrando además de Guápulo, a Chillogallo y Cotocollao, además de las delimitaciones de núcleos parroquiales como áreas de urgente protección y control con fines de preservación de la arquitectura popular, vernácula y rural.

### **Declaratoria de Quito como Bien perteneciente al Patrimonio Cultural del Estado**

Con fecha 6 de diciembre de 1984, el Directorio del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural -INPC- en consideración "Que el I. Municipio de Quito permanentemente ha mantenido su interés por salvaguardar este Patrimonio, y que se ha manifestado en sus varias Ordenanzas y en la conformación de la Comisión Municipal del Centro Histórico" (I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 1994: 207) y, a la declaratoria de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO el 8 de septiembre de 1978, acordó en dos artículos únicos, primero, declarar al Centro Histórico de Quito "Bien perteneciente al patrimonio cultural del Estado" y, en consecuencia, también su conjunto urbano y paisajístico<sup>10</sup>; y, en su artículo segundo, delegar, en acuerdo con el Art. 42 de la Ley de Patrimonio Cultural, las atribuciones de control así como el cumplimiento de esta ley a la Comisión del Centro Histórico del I. Municipio de Quito.

Unos años más tarde, a raíz del terremoto que sufrió Quito el 5 de marzo de 1987, en el cual se afectó gran parte del patrimonio edificado de la ciudad y otras áreas circundantes, se creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio

<sup>10</sup> Además del CHQ, los núcleos urbanos de Guápulo y Chillogallo; sectores, calles y edificios históricos que constaban en el informe que adjuntó el INPC, de los estudios del Plan Quito y del estudio Plan de Preservación y Puesta en Valor de Singulares Construcciones edificadas a principios y mediados del Siglo XX, fuera del Centro Histórico de Quito que fue un programa realizado en convenio entre el Banco Central del Ecuador, el I. Municipio de Quito y el INPC, desarrollado en 1983-1984.

Cultural (FONSAL) mediante Ley N° 82 (R.O. N° 838 de 23-12-87) con el fin de restaurar, conservar y proteger los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales afectados. El FONSAL es uno de los principales entes ejecutores de la política municipal orientada a la conservación y recuperación del centro histórico y otras áreas patrimoniales; su actuación se centra predominantemente en la restauración de monumentos y edificios de interés, como también en la rehabilitación y mejora de sectores, conjuntos y edificaciones de vivienda, del equipamiento urbano, los espacios públicos y la infraestructura de las áreas patrimoniales de la ciudad y del Distrito Metropolitano de Quito. Así mismo para la promoción y difusión de los valores históricos y culturales de la ciudad de Quito y del país se constituyó la Fundación Caspicara el 19 de diciembre de 1988, dedicada a promover acuerdos, convenios y gestionar y canalizar auspicios, ayudas y colaboraciones de instituciones nacionales e internacionales.

### **El Centro y otras áreas patrimoniales en la estructura metropolitana que articula el Proyecto de Distrito Metropolitano de Quito (1988)**

La preocupación sobre la gobernabilidad fue tomando relevancia hacia fines de los años 1980, particularmente sobre un contexto de recesión y ajustes económicos por el que atravesaban algunos de los países de la región, entre ellos Ecuador. En este panorama, a partir de 1988 se inicia una fase de planificación territorial sobre la base del proyecto del Distrito Metropolitano de Quito, basado en los principios de democratización, descentralización y participación para posibilitar una administración modernizada sobre la base de nuevas formas de organización territorial y de responsabilidad ciudadana. La estrategia global que se planteó fue el reordenamiento de las formas de organización en cuanto a su gobierno, al desarrollo socio económico y desarrollo espacial metropolitano, puesto que la estructura territorial del Distrito, por efecto de esta nueva realidad, se presentaba

discontinua, descompensada y desequilibrada. También la estructura de la ciudad presentaba un esquema de organización excesivamente centralizada y disfuncional por un asimétrico crecimiento de sus zonas incipientes en su desarrollo, unas, y otras en proceso de obsolescencia y deterioro.

El centro histórico como el espacio natural de concentración de situaciones dadas en la globalidad del territorio expresaba toda la disfuncionalidad que se producía a nivel de los sistemas urbanos, transporte, comercio, servicios, vivienda etc. presentando un marco crítico de problemas a los que se había sumado otro "...un factor natural, el terremoto de marzo de 1987, marca el nivel más alto que alcanza la crisis en la zona. Su presencia pone de manifiesto que este tipo de sucesos no pueden ser vistos como fenómenos episódicos y solo naturales, puesto que trascienden de lo coyuntural a lo histórico y de lo natural a lo social" (Carrión, 1990: 23).

### **El Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito (Municipio de Quito - Agencia Española de Cooperación Internacional, 1989-1991)**

El Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito, planteó dos formas de elaboración y propuesta: una de base sectorial, que partía de cuatro campos de estudio y que concluía en su fase propositiva con ocho programas sectoriales; y otra de base territorial, que partía de su objeto de estudio las áreas históricas del DMQ y que proponía un conjunto de planes parciales y programas específicos. Se desarrolló este estudio en convenio entre el Municipio de Quito y la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI - Sociedad Estatal Quinto Centenario, para su participación y co-financiamiento. La oficina del Plan Maestro se la integró con profesionales nacionales, bajo la conducción de un comité conformado por el Director y los Sub-Directores de planificación municipal. La coordinación global del estudio estuvo a cargo de un Coordinador General por parte del

Municipio y de un Coordinador Interinstitucional residente como delegado de la AECI.

El plan se estructuró a partir de cuatro campos de estudio: histórico, socio-económico, urbano y arquitectónico, por la necesidad de un tratamiento más especializado y por diversificar la recopilación y el levantamiento de la información sobre el objeto de estudio y elementos como el proceso histórico, los actores y los procesos sociales, las funciones y elementos de la estructura urbana, y los componentes físicos, técnicos, estéticos y simbólicos de la estructura edificada. Los equipos de trabajo organizados en esos cuatro campos estuvieron dirigidos, por un Jefe-Coordinador e integrados por grupos de profesionales que sumaron un total de cuarenta técnicos que trabajaron desde agosto de 1989 hasta julio de 1991<sup>11</sup>. Metodológicamente, la fase analítica definió los problemas críticos en sus varios aspectos, que confluyeron en un diagnóstico y luego en la formulación de acciones y proyectos tanto inmediatos como a corto y mediano plazo, entre ellos destacamos: el control de intervenciones en las edificaciones de valor patrimonial de las áreas fuera del CHQ sobre todo en la Mariscal; el plan emergente y la ordenanza para la regulación del comercio minorista; la propuesta de reordenamiento de circulaciones vehicular y peatonal en el CHQ; el proyecto de ordenanza y delimitación territorial de comunas; la capacitación para nuevos inspectores de la Comisaría del CHQ y el impulso a proyectos específicos a través de la Unidad de Apoyo Técnico y del Fondo de Salvamento, entre otros: la rehabilitación integral del Panecillo, Santo Domingo y la Loma, la Tola, la Av. 24 de Mayo y proyectos en edificios civiles, en iglesias y espacios públicos con alto deterioro. Los soportes fundamentales de información, en esta fase y en las siguientes, fueron las encuestas socio-económicas, los inventarios

de arquitectura civil y, como producto de éstos, la base de datos integrada al Sistema Urbano de Información Metropolitano (SUIM).

Si bien el análisis fue sectorial con el propósito de lograr profundidad y especificidad, la síntesis establece una serie de interrelaciones que vinculan lo espacial con lo histórico-cultural y lo económico-social. Las líneas propositivas contienen objetivos y propuestas de intervención en todos los aspectos previstos. Son los elementos que vinculan la situación real con su planeamiento y sus propuestas donde los programas, los planes parciales y los proyectos específicos son la objetivación del estudio. La evaluación de los proyectos establece el grado de cumplimiento de los objetivos del plan. Aparentemente fueron fases finales, pero la flexibilidad como característica metodológica los ubicó como instancias intermedias, pues varias acciones y proyectos ejecutados fueron objeto de evaluación en el trayecto; tal es el caso de la propuesta de circulación y la ordenanza de comercio minorista, estableciéndose la retroalimentación del proceso como otra característica importante pues permitió ir depurando elementos fundamentales como los inventarios, la base de datos, el diagnóstico y los propios programas.

Se reconoce las siguientes fortalezas y debilidades: se trata de la experiencia de un estudio institucional piloto en América Latina sobre un centro histórico tan grande y complejo como el de Quito, que ha venido constituyéndose en el referente de la actuación institucional para las intervenciones en entornos urbanos como los proyectos de El Censo, El Itchimbía, El Panecillo; las actuaciones urbanísticas, en el caso de los barrios La Tola, La Loma, San Marcos, el reordenamiento del tránsito, localización de estacionamientos y requerimientos de actuación en aceras y calles; la base referencial del posterior ordenamiento del comercio minorista, gran parte de las intervenciones del Fondo de Salvamento; así como las de carácter social de la que fue Unidad de Vivienda, de las que auspició la Junta de Andalucía, la primera base de actuaciones del PACT-ARIM, la constitución de las Escuelas Taller, el Proyecto de Desarrollo Social del Centro Histórico, entre

11 Con este equipo profesional se realizó la primera parte del estudio, la misma que cubrió el prediagnóstico (fase 1), el diagnóstico (fase 2) y las líneas propositivas (fase 3). Posteriormente, para la etapa de desarrollo de los programas y proyectos, se redujo la planta interna de profesionales y se distribuyó la realización de los mismos entre equipos consultores externos.

otras iniciativas, proyectos y realizaciones en el centro histórico y en los núcleos históricos parroquiales<sup>12</sup>.

Ha constituido además un punto de referencia sobre la discusión teórica respecto a la problemática del centro histórico y actuaciones en el mismo a nivel local, nacional e internacional. Ha generado la base informática respecto al Centro y otras áreas históricas y es el mayor instrumento respecto al conocimiento de las edificaciones y elementos de protección patrimonial del Distrito Metropolitano, siendo importante la continuidad y el seguimiento que durante casi dos décadas se ha hecho de esta información hasta el producto de consulta externa automatizada de la respectiva base de datos. Las debilidades: la falta de gestión social del Plan, la falta de mecanismos para viabilizar la protección sobre el patrimonio edificado particular, además de que los incentivos para la conservación han sido insuficientes para motivar la conservación. Algunos programas y proyectos no prosperaron por falta de viabilidad técnica o económica o por que no se acompañaron por un proceso de gestión continua de los mismos.

De este plan se derivó un año después, la Ordenanza 2956 de Protección de las Áreas Históricas de Quito (15 de julio 1992) en el marco de la reglamentación urbana de Quito, siendo una ordenanza integral como las anteriores, introdujo por primera vez en estos instrumentos de regulación el concepto de áreas históricas remarcado por el Plan Maestro, ampliando su espectro territorial inclusive hasta las comunas, la conformación de la Comisión de Áreas Históricas y sus atribuciones. Incluyó secciones al detalle sobre usos del suelo y zonificaciones; normas muy espe-

cíficas de intervención y normas especiales<sup>13</sup>; una sección para exoneraciones y estímulos y también sobre ayudas para mantenimiento y rehabilitación.

Esta fue por ese entonces la última ordenanza específica sobre las áreas históricas, pues a partir de 1993 con la ordenanza 3050 se integra la regulación sobre el centro histórico y otras áreas patrimoniales a la regulación general de todo el territorio metropolitano<sup>14</sup>. A raíz de la descentralización de la estructura municipal que se concretó a partir de 1994 con la creación de las primeras administraciones zonales y de la expedición de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993). En abril de 1998 se expidieron tres ordenanzas relativas: la 003 Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito; la 3266 de las Reformas al Código de Arquitectura; y, la Ordenanza de Zonificación 001. En esos tres instrumentos de regulación para el Distrito se contemplaron las partes correspondientes a las áreas patrimoniales.

Bajo los conceptos de gestión del desarrollo y modernización administrativa con competencias específicas que respondían al recientemente iniciado proceso de descentralización y desconcentración del gobierno local, por resolución administrativa No. 036 de 11 de julio de 1994 fue creada la Administración de la

<sup>13</sup> Normas que incluso rebasaban la estructura orgánica funcional del municipio a ese entonces, como la de fomento de los sectores económicos en referencia a las artesanías, manufactura tradicional y desarrollo turístico en las áreas históricas.

<sup>14</sup> Además de las regulaciones globales también se expidió una ordenanza específica, la No. 3188 (05-08-1996), conteniendo el Reglamento mediante el cual se normaba el funcionamiento del Fondo para la Rehabilitación de Vivienda en el Centro Histórico (FONREVIV) a los que se referían los artículos 178 a 181 de la ordenanza de Reglamentación Metropolitana 3050, a ese entonces todavía vigente, donde se señalaba el manejo del mismo, el tipo de recursos, el destino exclusivo para la concesión de créditos para la rehabilitación de las edificaciones protegidas ubicadas en el centro histórico con uso principal en vivienda de propiedad particular privada, la formación tanto del Comité de Crédito como de la Unidad de Vivienda, los montos del crédito, los beneficiarios, las condiciones, los tipos de proyectos y obras y las infracciones y sanciones.

<sup>12</sup> Se constituyó en la instancia de estudio y asesoría para otros órganos existentes: la Comisión de Áreas Históricas como instancia de decisión política y técnica; la Administración de la Zona Centro como instancia de administración, gestión social y coordinación; el FONSAL como instancia de proyectos, coordinación y gestión técnica y social; la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (ECH) como instancia de inversión, ejecución, gestión técnica y financiera; la Fundación Caspicara como instancia de promoción y gestión financiera y otros entes complementarios de la gestión global sobre las áreas patrimoniales.

Zona Centro “Manuela Sáenz” con funciones en gestión y control: identificación y análisis de necesidades; generación de procesos participativos; organización, dirección operativa y ejecución de planes y programas acordados con el nivel central y todas aquellas actividades conducentes a dar respuestas rápidas a necesidades urgentes -dada su proximidad a los ciudadanos-. Siendo que en estos aspectos le compete actuar en el centro histórico, el territorio que cubre es mucho más amplio, dentro del cual incluye también a Guápulo otra importante área patrimonial de Quito.

Debido a la amplitud de la tarea para la rehabilitación del centro histórico que demandaba de un esfuerzo del más amplio espectro que incluyera la cooperación de la inversión privada, se constituyó la Empresa Mixta de Desarrollo del Centro Histórico (ECH) el 23 de julio de 1995 dándole a esta nueva empresa el poder de acción para que pueda asociarse con este sector de la inversión para la rehabilitación de edificaciones, espacios públicos, equipamientos e infraestructuras, incluyendo la posibilidad de comprar y vender inmuebles. Luego de 10 años de esta importante tarea dentro del objetivo global de conservación y desarrollo del centro histórico de Quito, en el 2005 pasó a constituirse en lo que es hoy (julio 2008) la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito con un ámbito de actuación en toda la ciudad y orientada al mejoramiento de los barrios populares y a la implementación de equipamientos fundamentales para su desarrollo.

### **El Proyecto de desarrollo social del centro histórico (1997-2000)**

Parte de la suscripción del Convenio de Cooperación entre el Municipio de Quito y la Unión Europea en el año de 1997 para desarrollar estudios que constituyan la base para la toma de decisiones respecto al desarrollo social del centro histórico de Quito y a la vez permita a la municipalidad dar la sostenibilidad social que requería el proceso de intervención bastante amplio que se estaba dando, ya no solamente en el núcleo histórico sino en toda el área barrial circundante al mismo. Este

proyecto se constituye en un gran insumo para una comprensión global sobre los problemas sociales del centro histórico. Sin embargo, de tener una muy buena base analítica de los mismos, la parte propositiva no llegó a identificarse como una verdadera propuesta del proyecto sino más bien como respaldo y fundamento a las actuaciones y proyectos de desarrollo urbano para los barrios y sectores del centro histórico de Quito.

### **La planificación territorial impulsada en el año 2000, sus instrumentos reglamentarios y normativos y su incidencia en las áreas patrimoniales**

El final del siglo XX mostraba a Quito y su región circundante como el centro de una red urbana de articulación de un conjunto muy diverso y heterogéneo en lo social, económico, cultural y espacial y como resultante de un proceso de planificación que ha sido continuo a lo largo de por lo menos seis décadas. Como parte del mismo, a comienzos del año 2000, se impulsa un nuevo momento de planificación del territorio del Distrito que se concreta en el Plan General de Desarrollo Territorial (2000-2001). Este plan refleja la política municipal respecto al territorio mediante el tratamiento por sistemas de su estructura, uno de ellos es el sistema de áreas históricas patrimoniales, cuya concepción se basa “en el reconocimiento, reestructuración y articulación funcional de los distintos componentes territoriales con significación histórica y valoración patrimonial, tanto urbanos como suburbanos y rurales en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito”. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2001:74).

Las políticas y estrategias respecto a la actuación en las áreas patrimoniales, considera el PGDT, que no podrán sustraerse de una visión que englobe protección y cultura con desarrollo económico y social: “las áreas patrimoniales desde la visión del desarrollo económico y social se constituyen en un eslabón imprescindible en el sistema de tratamiento de los recursos para el desarrollo orientado hacia adentro y hacia fuera del Distrito Metropolitano, siendo estos

recursos los que caracterizan la potencialidad del territorio y de las comunidades que están implícitas”. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2006: 63).

Como parte de este proceso planificador, y como consecuencia del mismo, también se procede con una nueva instancia de reformulación y ajuste de los instrumentos de regulación territorial de todo el Distrito Metropolitano incluidas las áreas patrimoniales. En estos instrumentos de regulación para el Distrito también se destinan los elementos reglamentarios y normativos para las áreas patrimoniales en forma desagregada en los varios artículos o párrafos de acuerdo al tema.

### El Plan especial del centro histórico de Quito (2003)

Como parte del proceso global de planeamiento que identifica las acciones físicas y reglamentarias que deben emprender el municipio y la comunidad y como parte de los instrumentos de planeamiento que establece la nueva reglamentación urbana, se formulan los planes especiales y los planes parciales. En el presente caso se trata de un Plan especial de actuación estratégica sobre un ámbito específico: el centro histórico de Quito, con base en su relación con los actores sociales, con el territorio, la gestión y su marco legal, sin que excluya las características de otros planes especiales tales como los de rehabilitación o de protección de entornos construidos y naturales.

Este plan se lo desarrolló con la cooperación técnica de la Junta de Andalucía la que a través de su asesoramiento intervino muy directamente en la definición conceptual, metodológica y propositiva, conjuntamente con el equipo de técnicos nacionales tanto contratados como de la coordinación municipal, sobre la base de su experiencia en la Comunidad Autónoma Andaluza y de su misma participación técnica y económica en varios proyectos en el centro histórico de Quito durante los últimos quince años.

Este plan especial se lo plantea como un nivel estructurado que forma parte del Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), es decir articulado a los sistemas globales metro-

politano. Se plantea que la actuación municipal en el centro histórico ya no podrá sustraerse de la actuación integrada con la ciudad, el distrito, el país y la región. El centro histórico es el componente mayor del Sistema de Áreas Históricas Patrimoniales que estructura el PGDT por lo cual al plan se lo plantea como guía fundamental de desarrollo del CHQ.

Se concibe el Plan como un proceso que vincula varias líneas de actuación en base a las siguientes estrategias:

- Desarrollar acciones en los contornos del CHQ, con el fin de crear las articulaciones con el conjunto de la ciudad. A su vez, plantear intervenciones desde dentro hacia fuera de modo de generar sinergias positivas.
- Fortalecer intervenciones en ejes y zonas prioritarias creando espacios recuperados que provoquen efectos positivos en sus áreas de influencia directa. Se señalan para el efecto, las zonas sobre las cuales se concentran las intervenciones en una primera etapa.
- Fortalecer la capacidad habitacional del CHQ recuperando la presencia de residentes estables a fin de dotarle de vitalidad permanente.
- Mejorar la accesibilidad y la movilidad facilitando los flujos de personas y vehículos, con un sentido de funcionalidad y eficiencia, usando la red vial como articuladora de los espacios urbanos, de los diversos tipos de usuarios o actores sociales, y de los diferentes modos de vincular su actividad.
- Revalorizar el espacio público para aprovechar las potencialidades de la riqueza urbanística y simbólica presentes en el CHQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2003:63).

El Programa de actuaciones plantea un conjunto de diez programas con sus respectivos proyectos y acciones<sup>15</sup> que apuntan

15 Los programas planteados son: 1. Capitalidad, Cultura y Simbolismo; 2. Ocio, Recreación y Turismo; 3. Imagen urbana y Mobiliario; 4. Economía, Comercio y trabajo; 5. Edificación; 6. Vivienda y Habitabilidad; 7. Accesibilidad y Movilidad; 8. Equipamiento Público;

al mejoramiento integral de su ambiente habitable y provee de los necesarios instrumentos de manejo definidos a partir de una articulación con cada uno de los proyectos formulados haciendo énfasis en los instrumentos operativos de corto y mediano plazo de carácter administrativo, financiero, normativo y de procedimientos, no sólo como una forma de asegurar la realización del plan sino también en sujeción al marco técnico-político y legal del plan general.

Este es un plan metodológicamente bien realizado, con una buena fundamentación informativa documental, estadística y tecnográfica, con un cuidadoso procesamiento de los aspectos considerados determinantes en el tratamiento de la problemática del centro histórico. Tal vez con alguna falencia en cuanto a la participación de los fundamentales actores de la comunidad, de la ciudadanía, de los sectores sociales, más en cuanto a sus planteamientos que a sus opiniones. Sin embargo, el esquema sobre la gestión del plan ha resultado sobre dimensionado por la amplia composición tanto del Consejo Consultivo como del Comité de Coordinación, por lo cual la gestión del plan se ha venido dando en forma parcial y sin la dinámica deseada.

### **El centro y las áreas históricas en el Plan Equinoccio 21 (2004) y en el Plan Bicentenario 2005 - 2009 (2004)**

En los inicios del siglo XXI, las políticas municipales se orientan a fortalecer la ciudad-región que es el Distrito Metropolitano como centro de gestión estratégica en el marco del desarrollo global del país-región. Apuntando a este gran propósito se hacía imprescindible estructurar los planes de gobierno municipal, primero se planteó el Plan Quito Siglo XXI como plan de gobierno 2000-2004; luego, un plan estratégico, el Plan Equinoccio 21 -Quito hacia el 2025-, en cuatro ejes fundamentales: político, económico, social y territorial; éste, mediante siete programas, uno de

ellos el de estructuración territorial y urbanismo con cinco macro proyectos, entre éstos, el de potenciación del centro histórico y otras áreas patrimoniales; y simultáneamente pero inmerso en su propósito central, se formuló el plan de gobierno 2005-2009, Quito hacia el Bicentenario en base a un modelo de ciudad deseable. “La ciudad sostenible social, económica, política y ambientalmente, es aquella que es compacta y densa, con continuidad formal; es multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión” (Moncayo, 2004: 6), contiene planes, programas y proyectos en función de los mismos cuatro ejes que plantea el plan estratégico.

Estos grandes planes municipales han mantenido una importante atención sobre las áreas patrimoniales puesto que los principios básicos que los sustentan consideran que “La estructura territorial del DMQ es el resultado de un proceso de organización y de ocupación del suelo acaecido durante siglos, producto de las relaciones de la ciudad de Quito con los centros poblados de la periferia y el área rural” (Ciudadanía de Quito, 2004:13), proceso que hay que considerarlo siempre como el gran referente de la articulación territorial, social y cultural global que se plantee en el presente y en el futuro. En el eje territorial del plan de gobierno 2005-2009, de los cuatro programas que plantea, uno se refiere al centro histórico y otro a las otras áreas patrimoniales con sus respectivos proyectos, proponiendo para éstas un claro protagonismo en el desarrollo del DMQ.

Con el marco conceptual tanto del Plan Especial del Centro Histórico de Quito, como del Plan Equinoccio 21 y Plan de Gobierno 2005-2009, a mediados del año 2005, la Comisión de Áreas Históricas de ese entonces decidió que se inicie el proyecto de la nueva Ordenanza de Áreas Patrimoniales, encargando su procesamiento a la subcomisión técnica en base a las iniciativas previas y con la coparticipación de la Dirección de Planificación Territorial<sup>16</sup> más el impulso y respaldo tanto de la

9. Redes de infraestructura y Servicios básicos; y, 10. Proyectos especiales.

16 Si bien como proyecto se inicia, con la primera fase de preparación y organización, en el mes de mayo del 2005, los preámbulos de la misma o fase preliminar se inicia en abril del 2003, cuando en el Segundo Seminario de URB-AL de la Red 2, realizado en

anterior como de la actual Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio. Ésta es nuevamente (a los 15 años) una ordenanza unificada y específica que pretende haber considerado todos los aspectos inherentes a la gestión de las áreas patrimoniales del DMQ con el criterio de que estos grandes bienes culturales constituyen uno de los principales recursos para el desarrollo del DMQ y del país, y con la visión de que son los escenarios donde se debe armonizar esa condición con la protección y la conservación del patrimonio, su significación cultural y su amplia incidencia social. A partir de esta concepción se establecieron indicadores básicos para evaluar el impacto de la aplicación de esta ordenanza hacia un mejoramiento sostenido en la actitud de los grupos de usuarios de las áreas históricas dado que las referencias de actuación son mucho más

Sevilla, a raíz tanto del foro sobre el estudio comparativo de marcos legales de los centros históricos, como de la discusión sobre los modelos de gestión, especialmente respecto a la coordinación de las actuaciones institucionales como el caso de Quito y otras ciudades, se arribó a conclusiones muy importantes, entre ellas, que se trabaje en la depuración y simplificación de los marcos legales y estrategias de actuación de nivel operativo por parte de los entes municipales "II. Simplificar el cuerpo normativo 1. Asegurando la articulación competencial: A. Entre marcos legislativos B. Entre dependencias gubernamentales 2. Facilitando la accesibilidad a la ley: A. Para su comprensión por todos B. Para su consulta por los interesados" (URB-AL, 2003: 73) y como compromisos entre los socios del proyecto "3. Mantener un intercambio fluido de experiencias y sugerencias, funcionando como foro virtual permanente que sirva para el intercambio, la consulta y la propuesta de acciones conjuntas." (Unión Europea, 2003: 4). Luego de aquello, ya localmente, se generó un proceso de tratamiento de temas relativos a barrios históricos que fueron de uso residencial. Por iniciativa conjunta entre los comités barriales del sector de la Mariscal conformados por ciudadanos residentes y el Municipio Metropolitano, a través de la Administración Zonal Norte y la entonces Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, se inició con una serie de talleres de discusión por temas para lograr acuerdos con miras a una nueva ordenanza sobre usos y zonificaciones de ocupación del suelo. Este proceso se prolongó hasta el año 2005 en que se configuró una ordenanza específica para el sector, la ordenanza de zonificación No. 018, que aprueba la Regularización Vial, los Usos de Suelo y la Asignación de Ocupación del Suelo y Edificabilidad para el sector La Mariscal (R.O. No. 147 de 17-11-05). Sin embargo fue una experiencia que fundamentalmente alimentó la necesidad de formular una ordenanza especial para las Áreas Patrimoniales.

claras y conocidas, como también respecto a la actuación de autoridades y funcionarios que atienden las demandas poblacionales, pues si bien no sólo depende de un cuerpo legal y normativo ordenado, sí es un instrumento que clarifica y que ayudará sustancialmente a la gestión técnica y administrativa diaria, aspectos que deberán monitorearse regularmente a través de los propios mecanismos de evaluación de las condiciones de desempeño que aplica el Municipio Metropolitano. [h](#)

## Bibliografía

- Carrión, Fernando (1990). "Centro Histórico de Quito: Notas para el desarrollo de una política urbana alternativa". En: *Centro Histórico de Quito – Problemática y Perspectivas*, Serie Quito 1.
- Ciudadanía de Quito (Ecuador) (2004) "Plan Equinoccio 21 – Quito hacia el 2005". Documento ciudadano.
- Comunidad Europea–Municipio de Guadalajara (México) (2003). "Los Centros Históricos, un Patrimonio Habitable – Gestión Municipal y Habitabilidad de los Centros Históricos" Red 2 del Programa URB-AL.
- I. Concejo Municipal de Quito (1966). Libro auténtico de Ordenanzas.
- I. Municipalidad de Quito (Ecuador) (1984). "Plan Quito" esquema director-Dirección de Planificación.
- I. Municipio de Quito (Ecuador) (1949). "Plan Regulador de Quito-Memoria Descriptiva" (Odrizola Jones).
- I. Municipio de Quito (Ecuador) (1967). "Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito-Ordenanza General No.1165 y Memoria".
- I. Municipio de Quito (Ecuador) (1973). "Quito y su Área Metropolitana-Plan Director 1973-1993".
- I. Municipio de Quito (Ecuador) (1991). "Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito - Parte I". Dirección de Planificación.
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (Ecuador) (1999). Legislación nacional y textos internacionales sobre la protección

- del Patrimonio Cultural.
- Moncayo, Paco (2004) “Quito hacia el Bicentenario – Plan de Gobierno 2005 – 2009”. Quito.
- Municipalidad de Quito (Ecuador) (1980) Museo Histórico - Órgano de Archivo Histórico Municipal de la Ciudad de Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) (1994). Normas sobre Áreas Históricas Protegidas (Galo Torres).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) (2001). “Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (Propuesta: Versión para discusión)”. Dirección General de Planificación.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) (2006). “Plan General de Desarrollo Territorial – Revisión 2006 – 2010”. Dirección Metropolitana de Planificación Territorial.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), Junta de Andalucía (España) (2003). “Centro Histórico de Quito Plan Especial”. Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda.
- Unión Europea (2003). Manual de Gestión de los Procesos de Rehabilitación en Cascos Históricos, Proyecto URB-AL.