

Quito, desarrollo para la gente

Tomo I

Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación.



CORPORACIÓN INSTITUTO DE LA CIUDAD DE QUITO

Quito, desarrollo para la gente

Tomo I

Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación

Quito, desarrollo para la gente

Tomo I

Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación

Instituto de la Ciudad



Quito, 2009

Quito, desarrollo para la gente

Tomo I

Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación

Corporación Instituto de la Ciudad

Luis Verdesoto Custode

Director

Cristina Jarrín Morán

Coordinación

Autores:

Luis Verdesoto Custode

Raúl Aldaz Peña

Rosa Elena Donoso Gómez

Eulalia Flor Recalde

Cristina Jarrín Morán

Mauricio López Oropeza

Ana Lucía Torres Castillo

Edición

Cristina Jarrín Morán

Ira. Edición: Instituto de la Ciudad

Venezuela N5-78 y Mejía

Teléfonos: 2958-875/2957-352

www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-2-3

Impresión: Ediciones Continente, 2009.

Quito-Ecuador

Índice de contenido

	Pág.
CAPÍTULO I	
Introducción	7
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	
CAPÍTULO II	
El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: la gestión desconcentrada	25
<i>Rosa Elena Donoso Gómez.</i>	
CAPÍTULO III	
Convivencia sustentable en zonas urbanas	67
<i>Cristina Jarrín Morán</i>	
CAPÍTULO IV	
La crisis internacional y la economía de Quito	101
<i>Raúl Aldaz Peña</i>	
CAPÍTULO V	
Desarrollo humano y gestión participativa: una mirada al Distrito Metropolitano de Quito	175
<i>Mauricio López Oropeza</i> <i>Ana Lucía Torres Castillo</i>	
CAPÍTULO VI	
Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito	195
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	

CAPÍTULO I

Introducción¹

Luis Verdesoto Custode²

Los rumbos del desarrollo urbano y territorial de Quito muestran la emergencia de nuevas bases sociales de la democracia y de procesos económicos. Surgen nuevos consensos territoriales y políticos que demandan cambios en las instituciones. El desarrollo de Quito, comprendido como sus distintas dimensiones humana, urbana, territorial, social, política y económica, es el paradigma de la ciudadanía y de la Municipalidad. El modelo de gestión urbana precisa de una reflexión académica, relacionada con los procesos de decisión que tienen lugar en la ciudad.

El Instituto de la Ciudad tiene por orientación el análisis científico, conceptual y aplicado del desarrollo de Quito. Sus ámbitos de trabajo son la investigación, información, coordinación y difusión. Los productos que propone son investigaciones específicas de las dimensiones del desarrollo de Quito como el desarrollo económico, la ciudad inclusiva, la cohesión urbana y el diseño institucional. Genera y pone a disposición del público información y análisis acerca de la ciudad.

En el proyecto del Instituto de la Ciudad se concibió, entre otros, un trabajo de largo alcance, consistente en realizar un registro empírico y elaborar un análisis acerca de los principales temas del desarrollo humano y territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Los dos tomos que presentamos a continuación, no alcanzaron ese propósito, aunque en varios capítulos se esbozan los principales aspectos que debían abordarse.

El propósito pendiente dice relación con el perfil del desarrollo de Quito: la historia reciente, y los contextos internacional, regional y nacional, las principales relaciones sociales asentadas en Quito y la organización

¹ Este capítulo se basa, en lo sustancial y en muchos párrafos incorpora de modo literal, en el trabajo "Quito como ciudad global, metrópoli en transición", contribución al proyecto "Quito: ¿metrópoli mundial?", FLACSO, Programa de Estudios de la Ciudad, 2008.

² PhD (c) en Ciencias Sociales en la *L'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales de Francia*. Sociólogo, Filósofo. Profesor –investigador FLACSO. Director Ejecutivo Instituto de la Ciudad.

institucional. La cuantificación del desarrollo del Distrito y los principales indicadores. La seguridad humana y territorial de Quito. Los escenarios prospectivos: visión estratégica, los actores urbanos, la agenda y las metas.

En este capítulo introductorio a los dos tomos sobre aspectos o cuestiones del desarrollo de Quito se abordan temas territoriales, económicos, sociales y políticos, que pretenden una aproximación a aquella amplia agenda de trabajo.³ En los siguientes párrafos presentamos algunos de los supuestos de aquellos análisis.

1. Los temas institucionales

Como es conocido, la conformación republicana del pacto territorial ecuatoriano estuvo marcada por varios elementos. Hacia mediados del siglo pasado, la especialización impuesta por las dinámicas de acumulación a las regiones básicas –sierra y costa– configuró además un patrón de urbanización: la dinámica migratoria desde la sierra como oferente de fuerza de trabajo a las unidades agrícolas en la costa; la producción de mercado interno asociado a la construcción de instituciones estatales; y, la costa basada en la especialidad de Guayaquil como puerto de acceso al mundo y sede del capitalismo. Ésta configuración regional se rompió, sin embargo, con la emergencia del Estado rentista.

La circulación de la renta petrolera reconfiguró los roles de los territorios y de los agentes sociales y económicos. De un lado, se consolidó la emergencia de las ciudades intermedias como momentos de la migración y ejes de la configuración regional. La migración dejó de ser el vínculo inter-regional y se convirtió en lazo intra-regional y fuente importante de legitimidad política. De otro lado, se formaron circuitos de producción y

³ Los capítulos VI, VII y X forman parte de una colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Ciudad para abordar tres consultorías del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la SDES. Cooperación Técnica ATN/JF-11000-EC y del Eje Social, suscrito por la Municipalidad del Distrito y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El capítulo VI es el resultado final de la consultoría denominada *Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito*. Los capítulos VIII y X en Tomo II, corresponden a los resultados intermedios de las consultorías denominadas *Actores sociales, Agenda de la ciudad y gestión del Distrito Metropolitano de Quito* para el primer caso, y *Análisis de los principales indicadores socioeconómicos y territoriales de Quito en los siete años del presente milenio*, para el segundo caso. Fue responsabilidad del Instituto la formulación de términos de referencia, seguimiento y evaluación de esas contrataciones, en acuerdo con la Secretaría.

En el Tomo II, el capítulo IX incorpora un trabajo del sociólogo Felipe Burbano de Lara, profesor-investigador de la FLACSO, realizado con anterioridad, pertinente para el análisis que perseguimos. Agradecemos al profesor Burbano su generosidad y los apoyos académicos que entregó al Instituto ante nuestro requerimiento.

reproducción con enorme vigor local. Este estilo de modernización tuvo un ciclo, que puede haber finalizado con la crisis actualmente en curso.

La crisis de la modernización ecuatoriana, que alcanzó su punto más alto al finalizar el siglo pasado, encontró a los territorios en un momento de transición. El pacto territorial en que se asienta la nación no correspondía a las hegemonías políticas emergentes, luego de la crisis de las representaciones tradicionales.⁴

Los dos tomos acerca del desarrollo de Quito, elaborados por el Instituto de la Ciudad, que introducimos en este capítulo tienen relación en las preguntas vigentes del desarrollo socio-económico de Quito, por un lado; y, por otro, en las cuestiones relativas a la organización territorial e institucional del desarrollo del Distrito.

El contexto de esa indagación académica son las reformas institucionales que viven el país y el Distrito. La aprobación de un nuevo Régimen Territorial en la Constitución Política del Estado en 2008 volvió a poner en cuestión los términos del pacto territorial de los ecuatorianos. ¿Cómo organizar política y administrativamente el territorio? ¿Con cuántos niveles de gobierno? ¿Qué finalidades y competencias debe disponer cada uno? ¿Cómo distribuir las transferencias originadas en la nación?

Aquellas fueron algunas de las preguntas que se volvieron a plantear las elites nacionales y regionales, una década después de haber aprobado un Régimen Territorial, que dejó muchas interrogantes y vacíos. Y tras de esas cuestiones (y las consiguientes resoluciones políticas) volvieron a aparecer los viejos “fantasmas” que se encuentran en el trasfondo del pacto territorial, que los ecuatorianos rehacemos con bastante frecuencia. Y claro está, nuevas legitimidades (acuerdos, aceptaciones) empiezan a reemplazar a aquellas que permitieron instituciones territoriales, que apenas alcanzaron a regir.

El anexo del Tomo II recoge una parte del ejercicio que hizo el Instituto de la Ciudad⁵ de comparación artículo por artículo de las Constituciones de 1998 y 2008 estableciendo qué instituciones se mantuvieron, cuáles se suprimieron y qué instituciones se crearon. El análisis derivado de este ejercicio se recoge en un libro co-publicado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales acerca de los regímenes político y territorial en la nueva Constitución.

⁴ Los partidos políticos, con asiento regional, colapsaron como sostenes de la institucionalidad pública. Este derrumbamiento abrió espacio a nuevas formas de representación ligadas a distintas formas de informalidad política, de corte popular, empresarial o criolla, según sea el énfasis de la representación buscada. Sus referentes territoriales se construyen en la actualidad.

⁵ El que puede ser consultado en su integridad en www.institutedelaciudad.com.ec

2. Las ciudades y la crisis ecuatoriana

Los territorios y las ciudades con sus entornos agrarios son nuevas formas en que reside el Estado ecuatoriano. Son sedes de innovativas relaciones productivas, sociales y políticas de cara a la globalidad. Sin embargo, deben ser los nuevos asientos de la democracia, que den origen a un nuevo pacto institucional, que aproxime a la sociedad hacia el manejo sustentable de recursos y a una incidencia en las decisiones que permitan una orientación equitativa en el acceso a los servicios básicos.

América Latina y el Ecuador viven una mudanza conflictiva de paradigmas de desarrollo acerca de los roles del Estado, la sociedad y el mercado. El contexto regional y mundial muestra solamente experiencias, pero no se han configurado modelos. En el caso ecuatoriano se puede afirmar con rotundidad que las provincias, el distrito metropolitano y las ciudades presentan nuevos roles en el desarrollo que deben ser estimulados por la política pública nacional y local.

En las últimas décadas, el Ecuador ha conformado una red urbana basada en ciudades intermedias y grandes, con potencialidades de modernización política. La red urbana impidió que la crisis financiera tenga consecuencias catastróficas y que el proceso de modernización presente retrocesos definitivos. El predominio abusivo del mercado y la ausencia estatal fueron compensados con los emprendimientos de esa red urbana. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito se producen intentos de una gestión territorial emergente que apuntan hacia una "gestión mixta del desarrollo", con algunos casos que pueden ser una muestra eficiente de este proceso, tal como se demuestra en el *capítulo II* del primer tomo, que describe el modelo de gestión desconcentrada, implementada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

A su vez, las ciudades y provincias exhibieron diferentes capacidades para reaccionar frente a la crisis de fin de siglo y a los estímulos del mercado. La dolarización (1999) fue un catalizador de debilidades y fortalezas de actores y territorios, además de un estímulo económico sin precedentes.

Las incipientes respuestas institucionales y las erráticas respuestas de mercado han configurado diferentes tipos de desarrollo local. Cada una de las provincias y ciudades es parte de diferentes matrices de cohesión social e identidad territorial, que trascienden o no se reducen al frecuentemente denominado "bicentralismo" de Quito y Guayaquil.

La crisis estuvo acompañada de un vacío institucional. Las cifras reflejan los impactos desiguales en los territorios, al tiempo que las respuestas a la

crisis también fueron heterogéneas. De allí surgieron situaciones territoriales dispares que corresponden a órdenes distintos, por lo que es preciso conocer la forma como las provincias, el distrito metropolitano y las ciudades esbozan respuestas institucionales (y de desarrollo) desde la diversidad de los territorios.

El desarrollo de los mercados, la organización de la sociedad civil y la presencia diferenciada del Estado forman una combinación particular que debe ser estimulada por las instituciones en búsqueda de su optimización. Las respuestas institucionales deben ser flexibles para que acojan los ritmos de la articulación de las regiones/ciudades con la apertura externa e interna, y la articulación positiva con los modelos de gestión que se han probado eficientes con los cambios regionales y urbanos.

Aquel es el contexto desde el cual trabajamos los impactos de la crisis internacional actual en el Distrito Metropolitano que será abordado en el *capítulo IV* en el primer tomo, y combina el diagnóstico con las propuestas de tratamiento de la crisis en el Distrito.

3. Quito y la modernidad

Quito, junto al resto de ciudades ecuatorianas, se mueve entre una fase marcada por el puro rentismo estatal⁶ y un fuerte vínculo con la dolarización, que modifica algunos términos de ese patrón rentista por la mayor presencia del mercado. La ciudad puja por pasar de la apertura bajo un exclusivo estímulo público hacia una articulación global sin mediaciones de los otros actores.

La globalización no sólo conlleva la pérdida de una capacidad de manejo de instrumentos de la política económica o de soberanía para las decisiones, sino una radical reorganización de los procesos. En su nivel, esto implica la redefinición del panel de instrumentos de gestión urbana, como consecuencia de una reorganización del régimen económico y social, en los límites del Estado nacional. Este radical reordenamiento se realiza, sin embargo, en el marco de una forma primaria exportadora, como columna vertebral de la organización territorial.⁷

⁶ Transferencias y liderazgo del gobierno nacional en la articulación externa.

⁷ La generalidad de las regiones ecuatorianas han acelerado su proceso de rearticulación global, pero en el marco de una profundización de la forma primaria exportadora. La diversificación de exportaciones no petroleras se detuvo y se ha retraído en el contexto del incremento de precios del petróleo, que actúa como el principal desincentivo de la rearticulación de los territorios a los mercados y el afianzamiento de un rentismo básico.

En el caso ecuatoriano, y de Quito en particular, por la composición del capital y de los servicios, el origen de las decisiones territoriales se sostiene, no se ha extranjerizado por la presencia de capital foráneo en la economía urbana.⁸ Las nuevas condicionalidades externas a las urbes ecuatorianas son producto de las articulaciones de los procesos territoriales, por la conectividad o la participación. Los operadores de los procesos atados a la globalización son actores nacionales, quienes procesan las modificaciones en las decisiones.

Los nuevos paradigmas de la globalización pesan en la producción del territorio a través de los actores locales, quienes funcionan como articuladores de los “in put” externos, como sus procesadores materiales o simbólicos. De este modo, la organización territorial es un producto complejo, que no se reduce al reflejo del rentismo petrolero o a la dolarización. El patrón de metropolización que se observa en Quito no se reduce a esos factores, sino que asume la búsqueda del destino del conglomerado en el contexto de la globalización.⁹

Las dimensiones de la economía urbana y la significación política de la sociedad urbana hegemonizan el escenario ecuatoriano, pese a que las actividades rurales y extractivas tienen más vínculos con el mercado mundial. Por un lado, la globalización permea al país a través de numerosas vías especialmente urbanas; y, por otro lado, si bien los pobres urbanos no son “los más pobres de los pobres”, son los más numerosos, por la importancia demográfica de las ciudades. Así, el peso cualitativo de las dos principales urbes del país ha cambiado de significación, pero conserva la importancia a través de nuevas dimensiones.¹⁰

Quito y Guayaquil han bajado las tasas de crecimiento que les caracterizaron, pero alojan a los mercados laborales y de servicios más

⁸ La principal inversión extranjera sigue siendo la petrolera, aunque la economía urbana tiene referentes externos por el fuerte componente importado que presenta.

⁹ Ver al respecto los ejercicios de planificación del Distrito Metropolitano de Quito, que trasuntan la búsqueda de un modelo de gestión que corresponda a las nuevas relaciones económicas, sociales y políticas que se asientan en Quito y expresen a las coaliciones, con referencia en la modernización y en la apertura en formación, entre diversos actores locales y en relación con las propuestas nacionales de desarrollo.

¹⁰ Este cambio de roles y pesos relativos ha influenciado en decisiones políticas, producto de las nuevas correlaciones que se reflejan en la conducción pública. Las legitimidades surgidas de posiciones anti-centralistas (con o sin fundamento en la realidad) tratan de crear políticas de transferencias financieras públicas que afecten al excedente producido en las dos ciudades principales, que son acusadas de ser la fuente básica de las desigualdades territoriales. Se ha pretendido que las regiones fuera de las órbitas metropolitanas se enfrenten a esas ciudades-región y sus dinámicas económicas. Incluso se ha buscado que, en el contexto de un evidente proceso de recentralización, actualizar viejos instrumentos de reordenamiento territorial y de transferencia.

importantes del país y, por esa vía, también incorporan importantes relaciones con poblaciones y territorios vecinos, y de una amplia área. Estas relaciones configuran a territorios¹¹ que asientan a una gama de relaciones, que trascienden a la configuración administrativa de esas ciudades. Tienen particularidades en la configuración urbana y rural de esos territorios, y en la comprensión que las élites exhiben acerca de sus responsabilidades.

Quito asumió en 2001 formalmente la institucionalidad de Distrito Metropolitano, cuya característica más importante es un orden administrativo dentro de un limitado campo competencial, quedando pendiente una agenda compuesta por nuevas capacidades competenciales y gubernativas como nivel de gobierno. A partir de 2009, habiendo entrado en vigencia la nueva Constitución, debió redefinir su institucionalidad y sus competencias como Distrito Metropolitano, para lo cual cuenta, en la actualidad, con un proyecto de Estatuto Autonómico.

El Proyecto de Estatuto Autonómico de Quito contiene 10 Títulos cuyos contenidos básicos son Primero (Definición del Estatuto), Segundo (Distrito Metropolitano, capitalidad, vecinas y vecinos, símbolos, territorio y objetivos), Tercero (Competencias exclusivas, concurrentes y delegación), Cuarto (Gobierno Metropolitano: definiciones, Concejo Metropolitano – conformación, atribuciones-, Alcaldía Metropolitana –conformación, funciones, Gabinete Metropolitano, Procuraduría, Sistemas de participación, Control de la gestión pública y Rendición de cuentas, Administración pública metropolitana), Quinto (Derechos: Derechos territoriales y sociales, Sistemas metropolitanos de educación, salud, personas y grupos de atención prioritaria, vivienda, cultura y seguridad ciudadana), Sexto (Planificación integral y ordenamiento territorial), Séptimo (Economía: principios, recursos, bienes, finanzas, incentivos), Octavo (Gestión: principios, áreas de promoción, gestión metropolitana y gestión ambiental), Noveno (Relaciones Intergubernamentales: principios, Gobierno Nacional y Gobiernos Subnacionales), Décimo (Normativa metropolitana: Jerarquía del Estatuto, iniciativa, procedimiento y derogatoria de normas). Se acompaña además un Glosario de definiciones técnicas.

El proyecto de Estatuto Autonómico¹² es, sin duda, el mayor esfuerzo de rediseño institucional emprendido en el país desde la iniciativa de los

¹¹ Se trata de ciudades metropolitanas que articulan también importantes entornos regionales de densas significaciones económicas y profundamente dependientes de las economías urbanas. Quito y Guayaquil son economías urbanas que han facilitado procesos de modernización agraria y articulación internacional sumamente dinámicos.

¹² El proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito fue elaborado por el Instituto de la Ciudad por disposición del Concejo Metropolitano y de la Alcaldía Metropolitana entre agosto /2008 y octubre/2008 y sometido a consulta de la población hasta mayo/2009.

gobiernos locales con un inocultable propósito de afianzar estímulos a la modernización orientada por la justicia social.

4. Quito metropolitano, ciudad-región

Las particularidades regionales del Distrito Metropolitano de Quito constituyen: la conurbación de dos cantones –Mejía y Rumiñahui- los que son virtuales “dormitorios” de la fuerza laboral que trabaja en Quito, consumen una significativa cantidad de servicios del distrito y cuya dinámica productiva está asociada funcionalmente a Quito. La oferta de servicios de exportación para dos cantones –Cayambe y Pedro Moncayo- asientos de la producción de flores y articulación global significativa de la agroexportación nacional; y, los cantones de tierras bajas –Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito y Los Bancos- que producen para los mercados interno y externo, ofrecen servicios turísticos a la población de Quito y son un residuo territorial en la costa, luego de la formación de la provincia Santo Domingo de los Tsachilas, desborde histórico de la provincia de Pichincha hacia otro piso ecológico.¹³

Las particularidades urbanísticas de la ciudad de Quito son el crecimiento longitudinal –norte/sur- y perpendicular centro-norte/oriente (valle de Tumbaco) complementado con dinámicas nuevas de urbanización reciente en los valles de Calderón y Guayllabamba, y de urbanización más tradicional en el valle de Los Chillos, que se conecta espacialmente con los cantones conurbados mencionados.¹⁴

De este modo, se puede afirmar que la aglomeración metropolitana de Quito asume virtualmente a la mayor proporción del territorio administrativo de la provincia de Pichincha, especialmente a los cantones conurbados que presentan un crecimiento importante asociado con una prestación indiferenciada de rutas y servicios, y con la facilidad de acceso a los

¹³ Históricamente las provincias de la sierra se formaron espacialmente con desbordes hacia la costa y el oriente a través de los cuales se formaron rutas migratorias, se expandieron zonas de colonización y formaron canales de asentamientos humanos.

¹⁴ No existe información suficiente acerca de la estructura social y de los costos del “crecimiento urbano periférico de baja densidad” y, consiguientemente, de la respuesta fiscal correlativa para el mantenimiento de la infraestructura, la conexión vial y otros servicios públicos. Sin embargo, cabe mencionar que en el caso de Quito no se ha registrado un “vaciamiento”, por ejemplo, de algunas tierras altas en la cuenca del volcán Pichincha, enorme macizo que marca el crecimiento longitudinal. Ciertamente, la localización industrial sigue aún una lógica dispersa, aunque se haya regulado la localización, y probablemente buscará asociarse con la oferta del aeropuerto internacional y su parque tecnológico en construcción. Los centros comerciales -especialmente los de reciente construcción en los extremos norte y sur- siguen marcando pautas de crecimiento longitudinal, en particular para el asentamiento residencial de segmentos de clase media.

mercados del Distrito Metropolitano. A su vez, las perspectivas de contar con servicios y una articulación más funcional con Quito, atrae a los cantones de vocación más agraria de la provincia. Estos cantones configuran su oferta de productos orientada a la ciudad de Quito, de la que precisan además servicios mercantiles.

Este fenómeno de metropolización de Quito aún espera resolución. Quito es una ciudad-región que comparte dinámicas con las provincias y con los cantones del país.¹⁵ No obstante las dificultades de la conformación territorial del Distrito, la administración metropolitana no ha formulado propuestas de modificación de la división político-administrativa de la provincia.¹⁶

Las particularidades de la “urbanización de la pobreza” en el Ecuador se modifican continuamente desde la crisis de fines de siglo y la capacidad de respuesta que han mostrado las diferentes regiones y las ciudades. Ciertamente Quito, que fue menos impactada por las dimensiones financieras de la crisis, ha evidenciado un tipo de recuperación, que anuncia un estilo regional de su desarrollo.

Por un lado, en lo que va del presente siglo, el distrito metropolitano ha logrado remontar la caída sufrida por la crisis y hacia 2006¹⁷ había reducido la extrema pobreza a la mitad mientras también ha conseguido mantener las dimensiones de la pobreza (lo que supone un desplazamiento fuera del estrato de pobreza de un rango igual a la extrema pobreza que redujo). Este logro en materia de pobreza –asociado a ingresos e infraestructura–, por otro lado, está acompañado, sin embargo, de una significativa concentración de ingresos¹⁸ y una clara segregación espacial.¹⁹

La identidad territorial del Distrito Metropolitano está en formación, siendo su núcleo básico el corazón urbano de Quito, particularmente las

¹⁵ El Concejo Metropolitano y la Alcaldía propusieron a la Asamblea Constituyente conformar las competencias del Distrito Metropolitano como una suma de las competencias cantonales y provinciales. La Asamblea Constituyente, a su vez, decidió además conformar a los Distritos Metropolitanos como nivel de gobierno que asuma funcionalmente competencias de las regiones (propuesto como nivel de gobierno nuevo), provincias y cantones.

¹⁶ La modificación de la provincia de Pichincha surge de la misma Constitución que establece que el Distrito Metropolitano asumirá a las competencias (los costos y los ámbitos) de la provincia.

¹⁷ Esta apreciación surge del Informe sobre Objetivos del Milenio basado en las cifras de la Encuesta de Hogares.

¹⁸ Es necesario investigar con mayor profundidad las causas de este estilo de desarrollo regional, seguramente asociadas a la “curva de salida” de la crisis.

¹⁹ Sin embargo, las cifras acerca de la localización de las inversiones públicas en infraestructura y servicios no son correlativas con esa segregación. La más equitativa distribución del equipamiento urbano no alcanza a contrarrestar otros factores, muchos de ellos de arrastre, en la conformación del mercado de suelos.

zonas de alta interacción entre sectores medios y sectores de altos ingresos, particularmente, las partes centro y norte de la ciudad y el cono de descenso hacia el aeropuerto en construcción, que presentan percepciones de alta homogeneidad y cohesión. Las zonas de interacción entre sectores de ingresos medios y bajos presentan mayor polarización y menor cohesión identitaria.

Dentro de estas particularidades urbanas se inscribe el *capítulo III*, del primer tomo, relativo a las características ambientales que acompañan al proceso urbano y regional del Distrito Metropolitano de Quito.

5. Algunas constataciones

Quito es una de las ciudades de reciente ingreso al grupo de conglomerados urbanos metropolitanos de América Latina. Más allá de las connotaciones demográficas, recibe y se asientan en su territorio, un conjunto muy grande y complejo de relaciones políticas, sociales y económicas, nacionales y locales. Ejerce el rol de distrito-capital, encargado por la historia, liderazgo urbano legítimo asentado en el proceso de desarrollo del país.

El Distrito Metropolitano ofrece servicios modernos a la empresa pública y privada, y se ha planteado una inserción en el desarrollo del país, que supera la mera importancia de los agregados de su economía urbana. Es el eje de una extensa cuenca de desarrollo, que comprende enlaces internacionales con Colombia, y nacionales que no se limitan a su piso orográfico.

La ciudad-región Quito, busca sinergias con la economía nacional y su Municipalidad busca complementariedades con el gobierno nacional. La competitividad que persigue el Distrito Metropolitano no se basa en la opresión –económica o política- de otros territorios, sino en una racional distribución y uso de las capacidades. Para ello, entiende que los roles del nivel nacional del gobierno, son insustituibles, tanto como lo son las potencialidades de las localidades. En conjunto, los niveles de gobierno deben encontrar formas cooperativas, complementariedad y construcción colectiva del sentido de la nación.

Quito es una ciudad de logros actuales y de expectativas de logros de desarrollo. Tiene capacidades institucionales y disponibilidad directa e indirecta para lograr la cohesión social de su población. Pretende convertirse en una ciudad con alta cohesión social. La ciudad está consciente de que el objetivo de “cohesión social” es prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión

y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.

El Distrito Metropolitano de Quito ha atacado la pobreza desde varios ángulos, siendo especialmente exitoso en sus programas ambientales (cobertura y acceso a servicios básicos de agua potable y alcantarillado), de salud (desnutrición), de inclusión (participación e igualdad de género), educación (acceso, cobertura, matriculación y tecnología) y empleo (bolsa de trabajo, créditos, capacitaciones, etc.).²⁰

El crecimiento medido a través del producto ha dejado de ser el único indicador de bienestar. Por ello se entiende que la pobreza tiene un carácter multidimensional. La importancia de la educación, la sanidad, la infraestructura básica como el agua potable y a un empleo decente, y la participación en la vida política y social son indicadores de importancia y acciones de valor similares. Los factores de la exclusión social como la imposibilidad de encontrar un lugar en la sociedad, la escasa representación política y la falta de acceso a la justicia están en la agenda distrital, en relación con sus específicas competencias.

La capital tiene una composición socio-territorial compleja, sin polaridades socio-económicas claras. El gasto público distrital está orientándose, tanto hacia la creación de economías externas de estímulo al proceso productivo, como a la satisfacción de las necesidades de los más pobres. Lo muestran las cifras agregadas. Pero es preciso que se profundice un proceso redistributivo, ya que el país está aquejado de una profunda concentración del ingreso.

Como es conocido, por sí misma, la participación no asegura la corrección de la política pública y peor aún su orientación para tratar a las desigualdades. El proceso participativo debe acompañar a la conformación territorial. Sin embargo, las políticas de participación no deben ser concebidas como la influencia necesaria en todo proceso decisional, sino deben estar vinculadas, necesariamente, con los procesos de descentralización, esto es, a las competencias y responsabilidades de los niveles de gobierno, y los recursos para la ejecución.

El control social no debe reducirse a la sustitución de los organismos de control de la corrección del gasto público, sino que debe monitorear el grado de cumplimiento del acuerdo social que respalda a la política pública. La

²⁰ Sin embargo, queda por establecerse, con precisión y desde un análisis de causalidad, los grados de responsabilidad directa e indirecta de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito en el desarrollo y prestación de servicios básicos y sociales.

participación, finalmente, debe optimizar todos los procesos de inversión pública, privada y social.

En los *capítulos V y VI*, dedicados al tema de participación, se procuró evaluar el proceso de gestión participativa, implementado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y se trató de crear una metodología de evaluación, que permita el seguimiento.

6. La gestión

Las ciudades del país deben ser economías y sociedades sustentables, gobernadas con criterios de justicia y equidad, para que puedan ejecutar principios de solidaridad, libertad y dignidad. Deben pensarse a sí mismas como espacios de tolerancia, interculturalidad y de equilibrios urbano/rurales. La calidad de vida urbana debe alcanzar a la vivienda urbana y rural, la redistribución espacial de los recursos, en especial de la renta urbana y el acceso a la tierra y el agua rurales.

La ciudad no debe reproducir las discriminaciones de una sociedad excluyente en el género, la edad, la salud, la educación, la etnia o los ingresos. Al contrario, junto con promover estratégicamente la inclusión social, debe desarrollar la identidad de los habitantes y la apropiación ciudadana del espacio público.

Los derechos ciudadanos sobre los territorios son correlativos con los derechos civiles y con las diferentes generaciones de derechos individuales y colectivos. Entre ellos, a la organización social, a la gestión de los servicios, al control de la gestión pública, a la participación, al acceso a los medios de comunicación y, fundamentalmente, a la seguridad y la convivencia pacífica.

Los derechos agrarios se integran funcionalmente a los derechos urbanos como partes del territorio. Las ciudades son también responsables del desarrollo armónico, integral y sostenible; de las garantías a la función social, económica y productiva de la tierra en sus entornos; del acceso a los recursos, mediante dotación a los campesinos pobres; y, mediante el mercado para la empresa; y, de la eficiencia en la función social, económica y productiva de la propiedad.

Los modelos de gestión de las municipalidades deben buscar, por un lado, alineamiento y coherencia de los proyectos y áreas con las ideas matrices de la planificación subnacional; y de otro lado, sujetarse a sistemas de seguimiento que optimicen los resultados. En todo caso, los “viejos” temas de la gestión urbana deben conseguir nuevos tratamientos; mientras que los

“nuevos” temas deben ser tratados desde innovativas perspectivas metodológicas.

Desde la perspectiva de la gestión pública subnacional ecuatoriana, es importante vincular al proceso de descentralización, las instituciones territoriales y la reducción de la pobreza. La estrategia de descentralización que se acordó en el pasado y que acuerde el país hacia el futuro, no pudo tener y deberá necesariamente ahora tener un marco competencial claro, que permita optimizar aún más a la gestión del desarrollo, cada uno en su nivel.

Las administraciones municipales deben acelerar la transición hacia las formas de gestión de la ciudad con mayores grados de modernidad y de democracia. En el caso de Quito, si antes la gestión se caracterizó por la burocratización asentada en un fuerte sistema de clientelismo barrial, una primera renovación consistió en incorporar criterios gerenciales a la administración y convocar a los usuarios de la ciudad.

Para profundizar la tendencia de modernización y cambio, es imprescindible perfeccionar y complejizar el modelo de gestión urbana, estimulando las disposiciones basadas en los derechos de los ciudadanos asentados en Quito, pero sin que se imponga ningún modelo de gestión.

Los ciudadanos de Quito deberán encontrar autónomamente las respuestas administrativas a los procesos en que se ven inmersos. La globalización ha impuesto la necesidad de recrear los términos urbanos de la convivencia, en perspectiva de una comunidad moderna. El territorio es fuente de nuevas formas de identidad, las que se superponen y gobiernan a las formas clásicas del ordenamiento territorial. Las características del Distrito Metropolitano han impuesto nuevos enlaces con el entorno agrario y las zonas conurbadas. Las dimensiones y la calidad del desarrollo han incluido, además de las variables del desarrollo humano, las específicas del desarrollo sostenible.

La oferta de servicios que presta la Municipalidad de Quito debe orientarse estratégicamente entre la racionalidad urbana y la necesaria redistribución espacial y social. Los costos de los servicios deberán fijarse en base a la eficiencia y la necesidad social. A su vez, el equipamiento deberá determinarse en base a criterios técnicos de inversión cruzados por una adecuada medición de la eficacia. Los criterios financieros deberán buscar la autosuficiencia en plazos aceptables, mientras que la asignación procura la intervención participativa de los ciudadanos.

En este sentido, el libro recoge los temas de gestión en que se trata el tránsito entre una forma apegada los tradicionales clientelismos, hacia otra

ligada a la eficiencia de planteamientos empresariales. De allí se evalúa el cambio desde esta forma hacia otra asentada en la representación de los procesos y dinámicas sociales, políticas y económicas asentadas en el Distrito.

7. Política y teoría

En el *Tomo II*, además del anexo de análisis constitucional ya referido al iniciar esta introducción, los documentos presentados se enrumban a través de perspectivas teóricas y políticas. Las dos vertientes son complementarias, pero responden a trabajos elaborados en diversas coyunturas con propósitos específicos. Comentemos a la primera.

En la historia de las ideas podemos admirar como la noción de ciudad admitió múltiples significaciones; mientras que en la evolución de la organización social, también se invocaron algunos patrones. Desde estas perspectivas, la modernidad afianza simultáneamente a la ciudad, como sede de algunas formas comunitarias y de la individualidad, la que finalmente conduce al anonimato de las personas.

Los significantes y los significados de la ciudad se agregan para dar curso a las diversas dinámicas urbanas. Más aún, las dinámicas urbanas (“construcciones de sentido”), crean las significaciones de la ciudad.²¹ Con el propósito de conocer las formas nuevas de las dinámicas urbanas en el caso de Quito, y apoyar a un diagnóstico sobre los momentos de la modernidad urbana que estimulan o contraen la conformación de ciudadanía, el Instituto de la Ciudad se propuso un trabajo de investigación recogido en el *capítulo VIII*, en segundo tomo.

El supuesto es que, desde distintas vías, asistimos a la conformación de una nueva comunidad derivada de la modernidad que se instala. Hacia adelante, hay que formular hipótesis enmarcadas, además de las dinámicas urbanas, en la construcción del individuo (liberalismo moderno como condición de la ciudad), en la “a-socialidad” como superación del comunitarismo premoderno) y en las constricciones de la sociedad moderna, especialmente, los límites de los derechos de los individuos.

La ciudad, como suma compleja de socializaciones, establece nuevas fronteras para la conformación de lo público. La ciudad no sólo es espacio público, ni el espacio público en las ciudades es lo que “sobra” entre los

²¹ Las dinámicas urbanas tienen vigencia independiente y dependiente de los ciclos del capital y la sociedad.

espacios privados. La ciudad también es un depositario de significaciones históricas y de luchas sociales por la significación (sede-locus de movimientos sociales, luchas por la apropiación y consumo del espacio, el ejercicio de los derechos).

La principal lucha por la significación en la ciudad opera entre el horizonte limitado del espacio para la reproducción (desligado del espacio para la producción) que finalmente se puede denominar barrio; y, la conformación de un proyecto urbano (léase consensos mínimos de convivencia y gestión urbanos) más allá de la agregación de barrios. Quito vive esa tensión, que es la arritmia de la conformación de liderazgos, actores, identidades, proyectos.

La conformación de la ciudadanía es concreta y es abstracta. La concreta tiene que ver con los derechos y con el territorio (la vecindad genera una forma de ciudadanía territorial). La abstracta está relacionada con la conformación del sujeto que es garantizado en sus derechos. La ciudadanía es una pretensión de racionalidad que se choca con la urbanización signada por el caos y el mercado.

La ciudad, producto de la urbanización, es locus de muchas dinámicas contradictorias. Pretende ser planificada (racionalizada), pero apenas alcanza a conseguir visiones estratégicas sobre su rol en la modernidad. En este sentido, el proceso de urbanización puede ser examinado desde una racionalidad no finalística (o teleológica) y sólo operativa por su origen en el caos. Y la ciudad, como un cuasi orden, que se recrea y de algún modo se autosostiene. Las economías urbanas ligadas al efecto de la aglomeración son el mejor ejemplo.

También, la cultura urbana puede ser vista como la disputa por la creación de las condiciones de convivencia. Y sustenta a los subsistemas territoriales.²² Los subsistemas políticos de base territorial reconfiguran (recrean/distorsionan) al sistema político de base funcional, a sus dinámicas y a sus significaciones. Así vista, la ciudad transita permanentemente entre una lógica de barrios y una lógica de relaciones funcionales. Y esta es la dificultad de la construcción de consensos urbanos en relación con los consensos nacionales.

Con referencia al caso de Quito y de la región, el Instituto de la Ciudad trabajó una reflexión sobre las metrópolis latinoamericanas, que fue presentada en el 9º Foro de Biarritz, como documento base de un panel que discutió la temática en América Latina y Europa. Este tema, presentado en el

²² El sistema político ecuatoriano está conformado por subsistemas de base territorial.

capítulo VII, en segundo tomo, muestra como las metrópolis operan como un “puente” entre el planteamiento conceptual con que se inicia el segundo tomo y los planteamientos de política aplicada con que finaliza. Se trata de una suerte de “estado de la cuestión” acerca de los procesos de conformación de metrópolis en la región y sus connotaciones institucionales, en el marco de la globalización. Se examinaron las diversas articulaciones de las ciudades con el exterior e interior, buscando en esas características los nexos pertinentes que permiten adecuar el desarrollo urbano y regional a la modernidad.

Se presenta también un análisis político sobre el comportamiento de las élites quiteñas en una coyuntura difícil en el desarrollo del país. Este análisis da cuenta de una forma de hacer política tanto de las élites, como de la forma populista que pretendió erradicar y fracasó.

Los dos tomos que presentamos concluyen con una presentación de un Atlas social sobre Quito urbano, cuyo principal objetivo es sistematizar e interpretar la información disponible más actualizada, tanto desde una visión comparativa frente a las veinte principales ciudades del Ecuador, como en su distribución espacial al interior de la ciudad. El Atlas fue elaborado en colaboración de un equipo de la Universidad Andina Simón Bolívar, y puede ser observado al desplegar el CD adjunto, en el que además se encontrará una guía de lectura del mismo.

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2004. Los desafíos de un continente urbano. La acción del BID en desarrollo urbano.
- CHAUVIN, Salwa; PÉREZ, Ramiro. s/f. Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador. Banco Central del Ecuador, Quito.
- CARRIÓN, Fernando. s/f. Ciudad, Comunicación y Cultura. Ensayo. Nueva Sociedad, Quito.
- PRATS, Joan. 2004. Globalización, democracia y desarrollo en América Latina. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- CISMIL, MDMQ. 2006. Objetivos de Desarrollo del Milenio, estado de Situación 2006. Imprenta Noción, Quito.
- CUERVO, Luis Mauricio. 2003. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, en Serie Gestión Pública (N°37). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

- FRIEDMANN, John. 1979. Basic Needs Agropolitan Development and Planning from Below. World Development (Vol. 7). Pergamum Press Ltd.
- GONZÁLES DE LA ROCHA, Mercedes. 2001. ¿From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model, en Latin American Perspectives. (Issue 119, Vol. 28 No.4).
- IGLESIAS, Enrique. 2006. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. Revista de la CEPAL.
- KEESE, James R., FREIRE, Marco. 2006. Decentralisation and NGO-municipal government collaboration in Ecuador. Development in Practice (Vol. 16 N° 2).
- MONTOYA, Jhon Williams. 2004. Sistemas Urbanos en América Latina: Globalización y Urbanización. Revista Cuadernos de Geografía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. 2004. Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2025, Quito.
- _____. 2001. Memoria Técnica del Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- _____. 2007. El Distrito Metropolitano de Quito. Foro de Biarritz, Santiago de Chile.
- OSSENBRUGGE, Jurgen. 2003. Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina. Revista Iberoamericana III.
- RODRÍGUEZ, Alfredo, OVIEDO, Enrique. 2001. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo (N°34). CEPAL, Santiago de Chile.
- ROJAS, Eduardo; CUADRARO Roura; FERNÁNDEZ, José Miguel (ed.) 2005. Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- VERDESOTO, Luis. 2007. Procesos constituyentes y reforma institucional. FLACSO, ABYA YALA, Quito.
- _____. 2007. Instituciones: diseño y gestión para los objetivos del milenio. Informe final de la investigación "Descentralización y gestión territorial dirigida hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. PRO -ODM / CONCOPE, Quito.

CAPÍTULO II

El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: la gestión desconcentrada

Rosa Elena Donoso G.¹

Resumen

¿De qué manera el municipio o el gobierno local de Quito administra y gobierna el desarrollo humano de este territorio dinámico y complejo? El gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, a través de los últimos ocho años de gestión, ha profundizado el proceso de modernización y descentralización de la institución y gestión municipal. Este proceso advierte la existencia de un municipio desconcentrado en el territorio, donde las administraciones zonales cumplen un rol de acercamiento del gobierno municipal a la población. Con datos entregados por la oficina de Recursos Humanos y las administraciones zonales sobre el personal que trabaja en cada una de las dependencias, este artículo delinea el perfil orgánico funcional de las administraciones zonales para demostrar, desde ese punto de vista, como el gobierno municipal se desconcentra y adapta a la realidad de cada uno de los sectores administrativos. Otros instrumentos de investigación utilizados fueron datos de población, uso y ocupación del suelo. Con ellos se caracteriza de cierta manera el territorio de las zonas administrativas para finalmente comparar la institución de la administración zonal con las características del suelo de la zona.

Palabras clave: gestión, modernización, descentralización, desconcentración, administraciones zonales, territorio.

¹ Msc. En Planificación comunitaria y regional. Universidad de Texas, Austin. Arquitecta, USFQ. Asistente de investigación: Soledad Chalco, socióloga Universidad Central. Equipo de investigación en temas de gestión y territorio en el Instituto de la Ciudad.

Introducción

El desarrollo de una ciudad pasa por el progreso en múltiples ámbitos y factores de la vida humana, impulsando procesos que se asientan y actúan simultáneamente en varias escalas territoriales. El presente análisis tiene una escala de distrito metropolitano, un territorio que está conformado por elementos naturales, áreas protegidas, áreas agrícolas, áreas rurales pero sobre todo por aglomeraciones de población en centros urbanos. El territorio del Distrito Metropolitano de Quito tiene centros urbanos consolidados en proceso de compactación, pero también contiene centros urbanos marginales y otros servidos, pero dispersos.

El análisis del desarrollo humano visto desde las características de su territorio y la gestión de su gobierno es importante porque mira la estructura física y orgánica que se articula en esta escala territorial para garantizar un ambiente y relaciones urbanas adecuadas a las necesidades de la población local.

¿De qué manera el municipio o el gobierno local de Quito administra y gobierna el desarrollo humano de este territorio dinámico y complejo? El gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, a través de los últimos ocho años de gestión, ha profundizado el proceso de modernización y descentralización de la institución y gestión municipal.

Este proceso advierte la existencia de un municipio desconcentrado en el territorio, donde las administraciones zonales cumplen un rol de acercamiento del gobierno municipal a la población. Es decir, se parte del concepto que las administraciones cumplen con el respectivo proceso de democratización de la gestión para garantizar y hacer más eficiente la ejecución de sus competencias. Este artículo analiza esta dimensión enmarcada en el concepto de la modernización de la gestión urbana desconcentrada hacia las administraciones zonales.

La gestión urbana es el proceso por el cual el gobierno metropolitano y los ciudadanos actúan con el objetivo de lograr las metas de desarrollo planteadas por la ciudad. Este proceso pasa a través de un modelo ideológico o cultura de gestión para desarrollar actividades sostenidas y articuladas entre políticas, programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación con el objetivo de alcanzar cierto tipo de ciudad.

A través del proceso de investigación realizado entre enero y mayo del 2009, se recolectó la información disponible para conocer y comprender el

proceso de transformación del modelo de gestión aplicada por el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito en los últimos años. Esta investigación aplica el concepto de innovación utilizado en el trabajo de Merille S. Grindle (2007) en el cual se identifica como una acción innovadora a las actividades introducidas por primera vez como resultado de una acción local y que han influido positivamente en el *governance* municipal, o en el caso de Quito, el *governance* Metropolitano.

La institución del Municipio de Quito ha sufrido cambios que nacen de manera conjunta con el proceso de modernización y descentralización del Estado ecuatoriano. Vallejo (2008), reconoce que existen tres períodos importantes en este proceso de modernización que ha llevado al Municipio de Quito a aplicar un modelo de gestión desconcentrada de los servicios. Estos períodos son: (1) 1992-1998, durante la alcaldía de Rodrigo Paz, (2) 1993-2000 durante la alcaldía de Jamil Mahuad y Roque Sevilla y el último (3) 2001-2009 durante la gestión del Gral. (r) Paco Moncayo.

Todo esto sucede en un contexto donde las tendencias internacionales y regionales para modernizar y descentralizar la gestión pública no sólo influyen a las estructuras de los estados nacionales, donde los municipios son una pieza importante, sino también al interior de los gobiernos locales (Keese, 2006). El Ecuador ha recibido soporte técnico y financiero que han sido decisivos en el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales (Cameron, 2003 en Keese, 2006).

Por otro lado, junto a los procesos de modernización de la administración pública, se implanta el instrumento de la planificación estratégica, que surge desde las teorías de manejo de corporaciones privadas, hacia la gestión pública debido a esta búsqueda de lograr más eficiencia y resultados en el desarrollo de las ciudades. Un plan estratégico impulsa una gestión por resultados, es decir una gestión que se define bajo las necesidades de cumplimiento de acciones estratégicas específicas que previamente han sido planteadas en el plan de gobierno.²

En la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, realizada en el congreso CLAD 2008, se menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. que la gestión pública debe estar orientada a la satisfacción del ciudadano, como usuario, beneficiario y participante como

² Makón, 2000.

corresponsales de las acciones y 2. que la gestión debe orientarse los objetivos y resultados (2008:5).

La gestión pública municipal del periodo 1992-1998 utiliza la planificación estratégica como la herramienta principal para la formulación, implementación y evaluación de las acciones del gobierno local. Este instrumento introduce a la municipalidad los conceptos corporativos de eficiencia y eficacia así como los conceptos de desarrollo con participación ciudadana.³ Es decir, a partir de este período, Quito empieza su transformación.

Desde 1992 la expansión urbana que la ciudad había experimentado durante las décadas pasadas presentaba nuevos retos para el gobierno y gestión de la ciudad. Es así que, desde la dirección de planificación se desarrolla un plan⁴ que habla por primera vez de Quito como un Distrito Metropolitano. Este plan establece líneas estratégicas entre las cuales se incluyeron diferentes ámbitos del desarrollo de la ciudad: organización jurídica administrativa, ordenamiento territorial, medio ambiente, infraestructura y planificación metropolitana.

De este plan se desprende la elaboración de la Ley del Distrito Metropolitano (1993) en la cual se establece que el territorio de Quito tiene condiciones de ciudad-región y que será administrado desconcentradamente a través de administraciones zonales. En ese tiempo, el Plan desarrolló tres alternativas para la división territorial-administrativa del territorio⁵ de las cuales se escogió la alternativa que proponía una estructura territorial de acuerdo a características homogéneas en términos ambientales, urbanos, y territoriales.⁶

La organización actual del territorio del distrito, es decir la división política-administrativa se observa en el mapa 1.1. El Distrito Metropolitano de Quito, corresponde a lo que anteriormente fue el territorio del Cantón Quito, uno de los cantones de la provincia de Pichincha. El territorio, de 423.059 hectáreas, esta dividido en 11 administraciones zonales, las cuales agrupan parroquias urbanas y rurales. Cada administración zonal tiene sus

³ Longo y Echebarria (2000), señalan que los “valores de eficacia y eficiencia” han sido aplicados muchas veces por sobre los valores tradicionales del modelo administrativo.

⁴ Plan Distrito Metropolitano, 1992.

⁵ Para conocer más sobre estas alternativas ver el Plan Distrito Metropolitano, 1992.

⁶ Esta alternativa equilibra los aspectos básicos de los diferentes territorios. Esto es: la estructura fisiográfica (clima, vegetación, suelo y hábitat), la distribución de la población, jerarquía de centros urbanos, capacidades de desarrollo y búsqueda de general el menor conflicto de límites entre parroquias. Plan Distrito Metropolitano, 1993.

propias características, identificables de varias formas y a través de diferentes instrumentos.

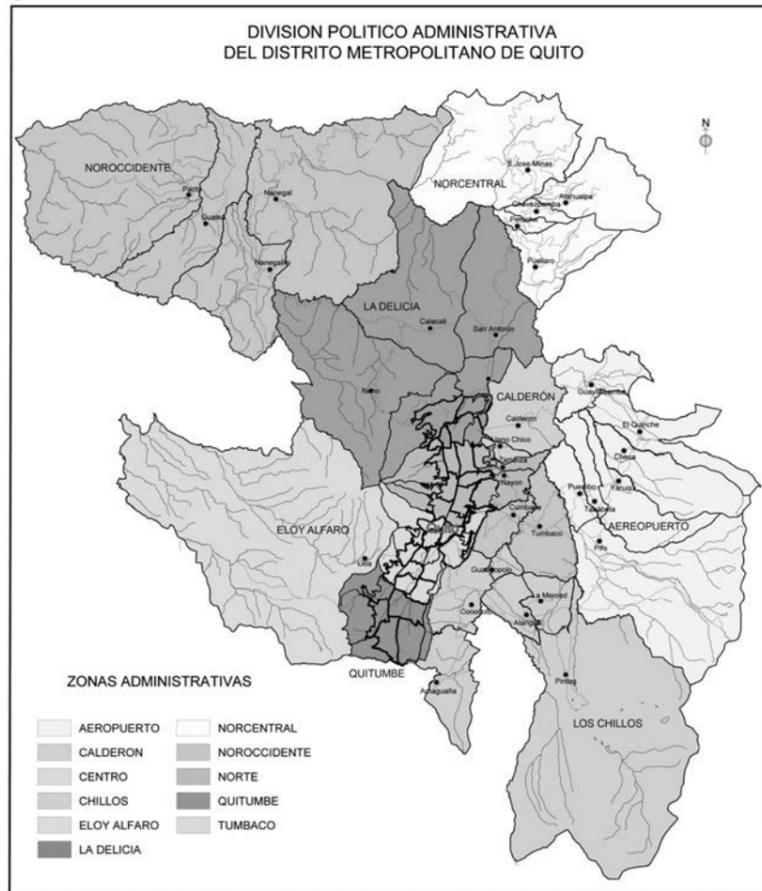
Para el desarrollo de este texto, se han utilizado los datos sobre población, clasificación y uso del suelo, así como estadísticas del personal que labora en las administraciones zonales para acercarse a la estructura que actualmente funciona para gestionar el desarrollo de la ciudad. Si el Plan Equinoccio menciona que el modelo de gestión es un modelo de gestión por resultados, esto indica que es necesario explorar los mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión.⁷ Estos mecanismos son los instrumentos de gestión que serán descritos y examinados a continuación: Plan Equinoccio XXI, plan estratégico hacia el 2035 y el Sistema de Balanced Score Card como instrumento de monitoreo de las actividades.

Si la gestión municipal desconcentrada tiene como uno de sus objetivos acercar el gobierno local al territorio y a sus ciudadanos, este artículo utiliza datos de uso y clasificación del suelo de cada una de las administraciones zonales y los compara con la estructura orgánica funcional de la administración como un instrumento para demostrar cómo se relaciona la gestión con características físicas en el territorio. Se parte del concepto que la institución, y especialmente sus recursos humanos, deben ajustarse y desarrollarse de acuerdo a las cualidades del territorio.

Al mismo tiempo se aborda el proceso de modernización municipal, que advierte cambios en el modo de hacer gestión y que se demuestra al analizar el Plan Equinoccio 21 (2004) y sus objetivos estratégicos. Esta es una búsqueda de señales de lo que se ha llamado “la nueva gestión pública” (Longo y Echebarria, 2000) en la forma de hacer gobierno en Quito para demostrar que su gobierno responde a necesidades internas de desarrollo pero también a teorías e instrumentos de modernización de la gestión pública implementadas en varios países de la región.

⁷ Olmos, 2008, Indica que existen tres procesos principales en la gestión por resultados: planificación, presupuestación y monitoreo y evaluación. De acuerdo a la información recopilada, será posible solo abordar los temas de planificación y monitoreo.

Mapa 1.1. División Político-Administrativa del Distrito Metropolitano de Quito, 2009



Fuente: <http://www4.quito.gov.ec/> Dirección Metropolitana de Planificación Territorial

La Ley del Distrito Metropolitano,⁸ así como las líneas estratégicas planteadas en el Plan Distrito Metropolitano influyen en la reestructuración orgánica funcional del Municipio. A partir de la transformación del cantón y municipio de Quito a Distrito y gobierno metropolitano de Quito se inicia el proceso de transformación y consolidación de la gestión desconcentrada.

1. Modernización y desconcentración de la estructura municipal

Es común encontrar literatura sobre procesos de modernización y descentralización conceptos que relacionan estas transformaciones de la administración pública y gobiernos locales con procesos que reafirman la democracia en un espacio territorial (Escobar y Solary, 1996; CLAD, 1998; Jonas, 2001). Se exploran principios bajo los cuales descentralizar competencias, como el principio de subsidiariedad, que implica que una localidad o instancia municipal puede hacerse cargo de cierta competencia de manera más efectiva y eficiente que una organización central. De esta manera se garantiza que las necesidades de una localidad son responsabilidad de la institución más cercana, la que por concepto puede estar en relación con la realidad del territorio y sus actores (Jonas, 2001).

En este concepto se enmarca la decisión de desconcentrar la gestión municipal en las administraciones zonales del Municipio de Quito. Las primeras administraciones zonales tenían como su principal actividad la atención en ventanilla de cobro de impuestos, tasas y servicios.⁹ Es decir, comparando esa estructura funcional inicial con la actual (figura 1.1), las administraciones zonales, en la década de 1990 habían recibido por delegación, solo las actividades para desconcentrar la atención de recaudación y control de la ciudad como los permisos de construcción.

Durante la gestión 2001-2009, se delegan más actividades y responsabilidades a las administraciones zonales. La recaudación de impuestos y tasas pasa a ser parte de una de las coordinaciones del

⁸ A esta Ley hay que entenderla en el marco de profundas transformaciones a nivel nacional, en las cuales por el influjo neoliberal, los gobiernos locales alcanzarían mayor preponderancia. Estas transformaciones se sostendrían en Leyes como las de Desarrollo Seccional (1990) que permitía la obtención de recursos del Presupuesto General del Estado por medio del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC). O la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada (1993), la que permitió entre otras cosas la posibilidad de delegación de los servicios, facilitando la participación del sector privado y la profundización de la descentralización y la desconcentración.

⁹ *Entrevista con el Arq. Juan Vélez*. Coordinador Metropolitano del Distrito. Quito; C.R.: 4 de Febrero, 2009.

organigrama funcional de cada administración (ver figura 1.1). Paralelamente se moderniza el sistema informático para manejar financieramente estos ingresos.¹⁰

Hasta aquí estamos hablando de la desconcentración de servicios, es decir, las administraciones zonales, en términos de recaudación, son organismos dependientes de la administración central. Hasta hoy todos los ingresos recogidos en cada administración son manejados o monitoreados desde la dirección financiera central. Esta es la diferencia entre descentralización y desconcentración. Financieramente el uso de los montos recaudados en cada localidad no tiene autonomía, no están descentralizados.

Otros de los principios de la descentralización es la flexibilidad, es decir que las nuevas funciones delegadas deben tener la capacidad de adaptarse a las características locales (Jonas, 2001). En este sentido, las administraciones zonales tienen la facultad de adecuar y manejar un pequeño presupuesto. Este monto corresponde en total al 8%¹¹ del presupuesto consolidado del Municipio de Quito y esto permite que cada administración maneje sus recursos humanos y estructura interna con un poco más de autonomía.

Este principio es constatable a través de la revisión de los organigramas funcionales de las administraciones zonales.¹² Cada una de ellas, aunque conserva de cierta manera la estructura planteadas desde coordinación territorial, las oficinas de coordinación en unos casos tienen más personal que en otras. Por ejemplo la zona Eloy Alfaro tiene una oficina de coordinación de desarrollo que alberga casi dos veces más personal que la coordinación zonal de control y que la dependencia de atención ciudadana. La zona Eloy Alfaro concentra más población y mayor territorio que la zona Norte, sin embargo, esta tiene una oficina de coordinación del desarrollo con mayor personal que la zona Eloy Alfaro. Las razones específicas para que se den estas condiciones deben encontrarse en un caso de estudio detallado de cada territorio y su administración.

¹⁰ La Dirección Financiera implementó el Sistema CG-IFS (sistema contable y financiero) que funciona en 24 dependencias municipales, entre esas las administraciones zonales. Conjuntamente este sistema ayudó para que la recaudación se realice a través del sistema financiero. Servicios como Servipagos, y bancos son receptores de pagos realizados por concepto de servicios municipales.

¹¹ *Entrevista con el Arq. Juan Vélez*. Coordinador Metropolitano del Distrito. Quito; C.R.: 4 de Febrero, 2009.

¹² Para realizar esta investigación se solicitó a través de la oficina de coordinación territorial los organigramas funcionales de cada administración zonal. Se obtuvo el organigrama funcional de las siguientes administraciones: La Delicia, Norte, Eloy Alfaro.

Tabla 1.1. Administraciones zonales 2008: número de personal en oficinas de coordinación

Oficinas de coordinación Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito, 2008.				
ZONA	Coordinación zonal de desarrollo	Coordinación de gestión participativa	Coordinación zonal de control	Centro de atención ciudadana
Quitumbe	11	x	9	x
Eloy Alfaro	46	8	25	23
Centro	50	9	16	10
Norte	64	10	33	22
La Delicia	47	x	77	x
Calderón	45	5	9	16
Tumbaco	61	4	17	11
Los Chillos	66	5	12	14

Fuente: Oficina de Coordinación Territorial, MDMQ, 2008.
Elaboración: CICQ, 2009.

A través de los períodos administrativos desde 1993 hasta 2009, tanto la estructura municipal como las innovaciones en los diferentes ejes de desarrollo, pueden ser identificadas en los siguientes ámbitos:

- a. Organización orgánico-funcional
- b. Profesionalización de empleados públicos

a. Organización orgánico-funcional

Los cambios que se observan al analizar los organigramas funcionales de 1992 y 1996 advierten la creación de las primeras tres administraciones zonales: Sur, Centro y Norte y el primer proceso de cambio hacia la estructura de un gobierno de escala y acción metropolitana. En 1996 el municipio designa a la administración general como la tercera dependencia en jerarquía de funciones luego del Concejo y el Alcalde. Bajo la administración general se encuentran varias dependencias como las administraciones zonales, empresas municipales, y direcciones de planificación, financiera, de higiene, educación y cultura, mercados.

En este primer proceso de modernización la dirección de obras públicas se convierte en empresa, EMOP y como innovación principal se incorpora la designación de "metropolitana o metropolitano" al Concejo y a la Alcaldía, y se crea la Dirección de Medio Ambiente. Este proceso de reorganización orgánico-funcional es influido por las teorías de modernización de la

administración pública¹³ pero también por una necesidad pragmática de crecimiento institucional para poder administrar nuevas competencias adquiridas y delegadas por el Estado.

El municipio permanece con esta estructura orgánica hasta el año 2000 cuando se elige al Gral.(r). Paco Moncayo como Alcalde. La ordenanza No.041 del 17 de Noviembre del 2000¹⁴ faculta al Alcalde a modificar, mediante resolución, la estructura orgánica funcional y el 21 de noviembre, solo cuatro días después el alcalde resuelve ejecutar la nueva estructura orgánica funcional. La rapidez con la cual se realiza la reingeniería a nivel de legislación dice del apoyo político y liderazgo del alcalde. Este puede ser considerado un indicador de gobernabilidad con el que inició el alcalde Moncayo su gestión.

Esta reingeniería al parecer, pasa por varios procesos de reorganización y coordinación institucional. La resolución No. 34 del 21 de noviembre del 2000,¹⁵ reorganiza la institución municipal produciendo una reestructuración orgánico-funcional en dos niveles principales: un asesor y en relación directa con el alcalde, un nivel general de gestión donde se encuentran cuatro niveles organizacionales: gestión del desarrollo, coordinación territorial y otro de administración general y empresas metropolitanas. La resolución en su considerando establece:

“Que de acuerdo a los lineamientos señalados en el referido Plan, es indispensable la efectiva descentralización en el proceso de desarrollo social, para lo cual resulta impostergable:

- Pasar de una organización funcional a una organización territorial que promueva e impulse la participación ciudadana*
- Distribuir competencias y recursos enfocados a la solución de los problemas económicos y sociales de la población;*
- Convertir a las Zonas Metropolitanas en espacios geográficos y poblacionales con identidad definida,*

¹³ Se ha explicado a la “nueva gestión pública” como una reforma administrativa, es decir en “mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo” (Longo y Echevarria, 2000).

¹⁴ Resolución No. 918, del 21 de enero del 2001, considerando: “que el Plan Quito Siglo XXI establece entre sus principales políticas la de Desarrollo Institucional y como estrategia principal, la reingeniería de la Administración Municipal”.

¹⁵ Modificadas mediante Resolución de Concejo y Alcaldía No. C0076 y A0108A, del 12 de diciembre del 2007.

*que se expresen a través de sus propias organizaciones representativas; y
- Desarrollar formas equitativas de atención a la ciudadanía, como la desconcentración de funciones y delegación de decisiones”.*¹⁶

Y resuelve poner en ejecución la siguiente estructura funcional y crea:

1. El nivel asesor, conformado por una unidad de veeduría social, una agencia de cooperación externa, la asesoría de desarrollo institucional, y la asesoría de diálogo social.
2. El nivel de gestión- nivel operativo, conformado por
 - a. Dirección General de Gestión del Desarrollo, entidad integrada por la unidad de prospectiva estratégica y proyectos y las Direcciones de: salud, educación, cultura y deporte, seguridad ciudadana, medio ambiente, obras públicas, transporte y comunicaciones, territorio y vivienda, desarrollo social y económico.
 - b. Coordinación Territorial, “que se encarga de la materialización de las políticas de gobierno municipal en los diferentes espacios territoriales del Distrito”. En esta coordinación se integraron las administraciones zonales creadas hasta este año y las que el alcalde cree mediante resolución, y en concordancia con las Zonas Metropolitanas y Delegaciones Municipales establecidas por el concejo.
 - c. Administración General, que la conforman la Dirección financiera, administrativa, informática, recursos humanos, de servicios de rentas internas y de avalúos y catastros
 - d. Empresas Metropolitanas, la resolución establece que deben adecuar el esquema organizacional y crear las condiciones necesarias para “facilitar su coordinación con las Administraciones Zonales en procura de brindar un más eficiente y oportuno servicio a la ciudadanía”

A esta resolución se adjunta el dibujo del organigrama y en él aparece por primera vez la figura del Cabildo Quiteño junto a la Alcaldía. En el texto de la misma resolución no se explica la función de esta institución. El Cabildo Quiteño más tarde se convierte en una de las instituciones ciudadanas

¹⁶ Concejo Metropolitano de Quito. Resolución 034, del 21 de noviembre del 2000.

establecidas en la ordenanza del Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano de Quito (ordenanza 046 del 2002 y 187 del 2006).

Esta reingeniería municipal responde a lo que el Plan Quito Siglo XXI del 2000 (plan que más tarde se convierte en el Plan Equinoccio 21) establece como ejes de desarrollo y modernización de la gestión. Este plan, al ser un Plan Estratégico con conceptos de modelo de gestión eficientista y gerencialista (Vallejo, 2008; Longo y Echebarria 2000) se relaciona con el modelo de gestión por resultados y el establecimiento de la planificación estratégica como instrumento principal de la gestión. Como todo plan estratégico corporativo o de institución pública, el plan va de acuerdo a una visión. La visión de futuro es: “Quito capital del sol, ciudad próspera y atractiva, democrática y solidaria, centro estratégico y turístico, eje cultural de América”, y una de las políticas generales que interesa en especial a este trabajo, la primera política mencionada en el Plan:

“Profundizar el proceso de descentralización funcional, política y administrativa del DMQ en aras del desarrollo pleno de la democracia participativa y de la construcción de un espacio jurídico seguro para garantía de una adecuada y eficiente atención y prestación de servicios a los ciudadanos y para el manejo racional y transparente de la cosa pública y sus recursos, asumiendo en el plazo más corto posible, de manera progresiva, responsable y eficiente, todas las competencias que sean pertinentes” (p:28)

El Plan Equinoccio 21 establece cuatro ejes de desarrollo: económico, social, territorial y político, donde cada eje de desarrollo cuenta con su objetivo estratégico y los programas y proyectos a implementarse para lograr dicho objetivo. El documento ciudadano publicado y difundido no cuenta con los indicadores que servirán para el monitoreo y evaluación de cada uno de los proyectos y programas. Los indicadores de gestión forman parte del sistema de monitoreo llamado Balanced Score Card (BSC) que se describe más adelante.

El eje de desarrollo político propone tres programas principales, con sus respectivos proyectos para lograr una ciudad “gobernable y democrática”. El programa de desarrollo de capacidades institucionales plantea la necesidad de poner en práctica tres proyectos: modernización de la gestión, holding de Empresas y corporaciones municipales y el desarrollo de un sistema metropolitano de información.

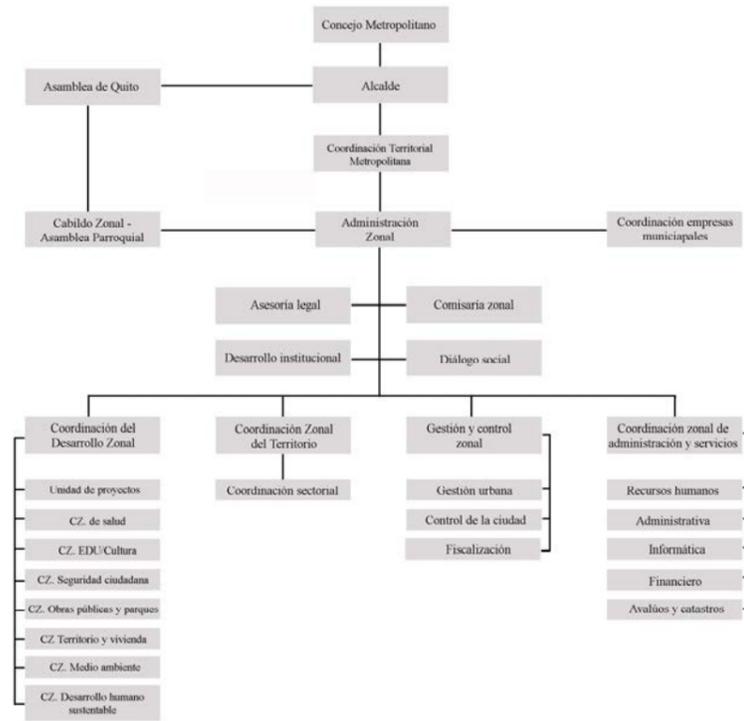
Los componentes del programa de modernización de la gestión pública son: 1. reingeniería y automatización de procesos, 2. racionalización e incremento de las rentas municipales, 3. fortalecimiento del talento humano, 4. certificación de la calidad de la gestión pública, y 5. generalización del gobierno digital (información, procesos y transacciones en línea).

Estos proyectos fueron ejecutados durante los años de gestión 2001-2009. Los resultados del proyecto 1, de la reingeniería y automatización de procesos son varios: entre ellos, el proyecto de implicación de trámites, el diseño de todo el soporte informático necesario para ello y la innovadora simplificación del proceso permisos de construcción que se convirtió en solo una licencia de construcción.¹⁷ Al modernizar los mecanismos informáticos se facilita el monitoreo de la recaudación e ingresos municipales y también facilita la gestión del proyecto 4 y 5.

El proyecto 3, fortalecimiento del talento humano, se abordó de manera estratégica a través de capacitación profesional realizada por el ICAM, y a través del Plan Carrera y Resoluciones del Comité de Carrera y Escalafón. Conjuntamente, todos los proyectos que se relacionan con el programa de modernización de la gestión pública, debían aportar al cumplimiento del objetivo mencionado anteriormente: "...la eficiente atención y prestación de servicios a los ciudadanos...". La manera de monitorear el cumplimiento del objetivo, a través de la ejecución o gestión por resultados, quedó en manos de la oficina estratégica a cargo del BSC.

¹⁷ El trámite de permisos de construcción pasó de ser un proceso de 34 días laborables a 17 días laborables de acuerdo al informe de gestión (MDMQ, 2008. "Quito, democrática y gobernable" P: 54. Sin embargo, aunque parece una innovación en el proceso de atención, el proceso recibió fuertes comentarios y oposición de actores como el Colegio de Arquitectos de Pichincha quienes han argumentado que la ciudad está en peligro pues nadie revisa los planos, siendo ésta una actividad y responsabilidad de un municipio.

Figura 1.1. Organigrama funcional -tipo- para administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito.



Fuente: Vallejo, 2008.
 Elaboración: CICQ, 2009. Modificado para incluir relación funcional con instancias superiores de la estructura municipal principal.

b. Las administraciones zonales y profesionalización de empleados públicos.

El proceso de modernización del Municipio de Quito y su transformación a gobierno local incluye procesos que tienen que ver con el modo de hacer gobierno, es decir lo que implica el concepto del *governance*.¹⁸ El desarrollo de cada una de las hipótesis de la gestión urbana que practica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) se lo puede analizar desde diferentes ámbitos de la acción municipal y cada una de ellas estará asentada sobre las ideologías de gestión urbana que se han articulado y adaptado a la realidad quiteña durante cada uno de los periodos administrativos.

El *governance* en el DMQ tiene que ver con la articulación que existe entre la organización político-territorial del MDMQ en relación con su estructura administrativa, con sus instituciones y con la ciudadanía. ¿Cómo se dan estas relaciones de coordinación para asegurar una eficiente gestión de la ciudad?, ¿cómo, en éste proceso, se reconocen las diferentes capacidades y especialización de sectores territoriales de la ciudad, y qué función cumplen en la gestión del desarrollo?,

Governance en general explica cómo la sociedad colectivamente resuelve sus problemas y alcanza sus necesidades.¹⁹ En un modelo de gestión municipal que busca la calidad de la misma, “es trascendental la combinación, la sucesión de escenarios de planificación-gestión, con la producción compartida de conocimiento, diagnóstico y la implementación estratégica de compromisos mutuos”²⁰ Es decir, una municipalidad y ciudadanos deberían estar involucrados desde el inicio de un proceso de diseño de estrategias de desarrollo y modelo de gestión.

En concordancia con las competencias asignadas, la estructura orgánica de las administraciones zonales recoge distintos niveles de gestión y responsabilidades en el *governance* municipal. El administrador zonal, de acuerdo a la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, es designado por el Alcalde, sin embargo en la estructura municipal central, los administradores

¹⁸Definición amplia (en inglés) : “The distribution of power among institutions of government; the legitimacy and authority of state institutions; the rules and norms that determine who hold power and how decisions are made about the exercise of authority; relationships of accountability among state officials/agencies and between these officials/agencies and citizens; the ability of government to make policy, manage the administrative and fiscal affairs of the state, and deliver goods and services; and the impact of institutions and policies on public welfare” Grindle 2004:545 in Grindle 2007.

¹⁹ “Local Partnerships for Better governance”, at www.oecd.org

²⁰ Di Paolo, “Gestión Participativa y calidad institucional”.

zonales son coordinados desde la oficina de Coordinación Territorial. Esta oficina establece parámetros y procesos similares para cada administración para que sea posible una cierta coordinación y evaluación del desempeño de cada una.

El organigrama general establecido en la resolución 034, del 21 de noviembre del 2000, para todas las administraciones zonales ubica al Administrador Zonal en relación con cuatro dependencias principales (ver figura 1.1): Coordinación del desarrollo zonal, Coordinación zonal del Territorio, Gestión y control zonal y coordinación zonal de administración y servicios. Esta estructura demuestra su propia reingeniería para llegar al 2008 con una organización que va en el siguiente sentido: Secretaría zonal, unidad administrativa financiera, coordinación zonal de desarrollo, coordinación de gestión participativa, coordinación zonal de control y centro de atención ciudadana.

En este primer nivel, el trabajo es articulado directamente con Coordinación Territorial, ente central del nivel de gestión y ejecutor que se encarga de “asegurar que las políticas de gobierno local relativas al desarrollo social, económico y territorial, se materialicen en el territorio de las Administraciones Zonales”²¹. La Coordinación Zonal de Desarrollo ejecuta planes y proyectos para el desarrollo de la zona en coherencia con la planificación promulgada desde las distintas Secretarías y Direcciones Metropolitanas temáticas. A su vez se subdivide en: Desarrollo Social: (Inclusión Social, Salud, Educación, Cultura, Deporte y Recreación, Seguridad y Convivencia Ciudadana). Desarrollo Económico: (Promoción Económica, Comercialización). Desarrollo Territorial: (Gestión Urbana y Territorial, Ambiental Parques y Jardines, Obras Públicas). Es decir, cada administración zonal responde y reproduce de cierta manera el organigrama general del Municipio de Quito establecido de acuerdo a los ejes estratégicos planeados en el Plan Equinoccio 21.

En la actualidad la Coordinación de Gestión Participativa se encarga de ejecutar las acciones establecidas en el Sistema de Gestión Participativa facilitando el funcionamiento de los Cabildos Sectoriales, tal y como se señala en los principios de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Desde el gobierno local se “establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de

²¹ Manual Orgánico Funcional 2007.

tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios”.²²

Esta función establecida para las administraciones zonales puede ser considerada un pilar fundamental en la estructura de gobierno y democracia de la gestión. Al analizar el organigrama se encontró con sorpresa que el Cabildo Zonal o Asamblea Parroquial no existe dentro del diagrama funcional en los organigramas que se obtuvieron de algunas administraciones zonales.

Interesante notar que, aunque las administraciones zonales son el nexo con la comunidad, funcionalmente este nexo no existe dentro del organigrama, es decir no es visible esta relación dentro de un modelo organizativo donde el organigrama marca las funciones y actividades de la institución. Sin embargo, el Cabildo no es una función de la administración, si se comprende el concepto de la democracia participativa. El Cabildo es una instancia a nivel de decisión y no necesariamente una responsabilidad del administrador zonal ejecutar o no cabildos zonales. Sí es responsable, por otro lado, de facilitar el espacio de actuación e incluir las deliberaciones que ocurren en cada cabildo dentro del proceso de gestión zonal y metropolitano. Los responsables de este trabajo con la comunidad son las personas que trabajan en la coordinación de participativa.²³

La Coordinación de Control Zonal trabaja conjuntamente con las comisarías zonales para velar por el cumplimiento de las leyes y ordenanzas municipales, se compone por Control Urbano, Control del Espacio Público y Fiscalización. El centro de Atención Ciudadana y Servicios es un nivel operativo desde el cual se brinda asesoría a la comunidad sobre trámites y requisitos relacionados con la municipalidad.

Esta estructura orgánica funcional establecida por manuales de gestión pone en evidencia la compleja institución desarrollada en cada administración zonal, especialmente si cada una tiene libertad para adecuarse a las necesidades de su territorio. Es decir, el administrador zonal tiene la libertad de readecuar el personal de cada una de esas dependencias reforzando unas más que otras.

Aunque en la descripción de la estructura orgánica de las Administraciones Zonales se define el esquema bajo el cual deben orientar su gestión, existen variantes en el funcionamiento de las mismas, en ciertos

²² Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Principios generales Art. 4

²³ Esta coordinación aparece solamente en el organigrama de la administración Eloy Alfaro.

casos ocasionadas por las propias necesidades dentro del territorio ya sea por la densidad de población en la zona, el movimiento inmobiliario, procesos de legalización de tierras, problemas de inseguridad, vulnerabilidad de tipo ambiental o actividades turísticas.

Se obtuvo datos de cada administración zonal²⁴ sobre personal de acuerdo al organigrama institucional. Estos datos sistematizados permiten comparar el número de personal en las dependencias: coordinación del desarrollo, coordinación de gestión la participativa, zona de control, y atención ciudadana (ver tabla 1.1).

Como se observa en la tabla 1.1, en todas las administraciones existe un número más elevado de personal dentro de la coordinación zonal de desarrollo. Aunque es necesario mirar en más profundidad las causas de esta tendencia, este dato ayuda a desarrollar una hipótesis sobre el nivel de desconcentración y delegación de responsabilidades desde las Secretarías de Desarrollo (dependencias de dirección general en el organigrama municipal central) hacia las administraciones zonales.

De acuerdo a los manuales, leyes y reglamentos, las administraciones zonales además de desconcentrar servicios y control, son coordinadoras de proyectos de desarrollo. Quiere decir que una obra de alcantarillado, aunque es responsabilidad de la EMAAP, debe ser gestionada y coordinada por el administrador zonal. No son ejecutoras, sin embargo, al ver el número de personal existente ejerciendo funciones de coordinación de proyectos y programas planteados desde las Secretarías, dice de la responsabilidad delegada a estas dependencias.

Cada administración zonal puede desconcentrarse nuevamente, es decir crear delegaciones. Este es el caso de la Delegación de La Mariscal y próximamente existirá una delegación en Guápulo. Específicamente, el tema de las actividades turísticas en la zona de La Mariscal, generó la necesidad de crear una delegación de la administración Zonal Norte, tal y como lo afirma el Arq. Juan Vélez “Ahí están concentrados todos los servicios que demandan los turistas, ahí está la zona de diversión, la zona lúdica de Quito y entonces los problemas de inseguridad y de espacio público tienen que ser

²⁴ Existe una limitación con respecto a la información obtenida, pues esta nunca es consistente ni totalmente comparable. Aunque se solicitó la información de todas las administraciones zonales, la zona de Quitumbe no hizo llegar su información.

resueltos de manera especial a través de una atención especial, de una unidad especial dedicada a ese tema que es la Gerencia de la Mariscal”.²⁵

La implementación de estas gerencias significa, entre otras cosas, la contratación de personal adecuado y capacitado para las necesidades específicas y objetivos de la creación de la delegación. En el caso de la delegación de Guápulo el objetivo es controlar de cerca el crecimiento inmobiliario en relación con la seguridad y gestión de riesgos existentes por la topografía del lugar.

Las variantes para solventar las necesidades de la gestión municipal en el orden del recurso humano, deben guiarse a partir del Reglamento de Escalafón y Carrera Administrativa,²⁶ el mismo que reconoce que “por necesidades institucionales o por la dinámica evolutiva de la entidad se pueden crear cargos con sujeción a la Estructura Ocupacional de Carrera Municipal establecida en el Manual de Clasificación de Puestos Institucionales”.²⁷

Pero para las administraciones zonales, por su propia constitución, esta capacidad depende de criterios más bien internos, es así que “las zonales, administrativamente, también tienen capacidad y pueden contratar personal... aunque no tienen un gran presupuesto”.²⁸

Para conocer la distribución de personal de acuerdo a estos escalafones, se sistematizó la información entregada por la oficina de Recursos Humanos. Esta información es útil para analizar en qué porcentaje la gestión desconcentrada está en manos de personas con títulos profesionales y en qué cargos se desempeñan.

En la zona de Quitumbe, existe un mayor porcentaje de personal en categoría de servicios (37%) mientras un 28% del personal de la administración zonal tiene grado del 9 al 13, categorizado como profesional.

²⁵ Entrevista con el Arq. Juan Vélez. Coordinador Metropolitano del Distrito. Quito; C.R.: 4 de Febrero, 2009.

²⁶ En el ámbito del Recurso Humano, la municipalidad en general se rige bajo los parámetros estipulados en el Reglamento de Escalafón y Carrera Administrativa, el mismo que fue aprobado bajo Resolución Administrativa 0091 del 21 de Septiembre de 2007. El propósito básico del mismo fue reformular y normar el Régimen de Carrera Administrativa en el Distrito Metropolitano de Quito.

²⁷ Reglamento de escalafón y Carrera Administrativa. 2007

²⁸ Entrevista con el Arq. Juan Vélez. Coordinador Metropolitano del Distrito. Quito; C.R.: 4 de Febrero, 2009.

En la zona Eloy Alfaro el personal esta distribuido principalmente en grados de servicios (26%), técnico (21%) y profesionales en un grado mayor (32%). En la zona norte resalta el porcentaje del 49% del personal que se ubica en grados de servicio mientras solo un 22% tiene grados profesionales.

En los modelos de reforma institucional, planteados desde el plan estratégico, se resalta el deseo de la “profesionalización” del personal. En general, las administraciones zonales fueron creadas primero para desconcentrar servicios y atención al ciudadano, tema que tiene relación a los porcentajes observados en las tablas 1.1. y 1.2. Sin embargo, al conocer el organigrama establecido desde la oficina de Coordinación Territorial, se observa que las administraciones zonales tienen otras responsabilidades, especialmente las de coordinación de acciones en el territorio.

En la tabla 1.2 se observan porcentajes de funcionarios de acuerdo al “grado” que se establece para organizar la escala de remuneraciones. Al comparar los datos antes analizados (tabla 1.1), con los datos de la tabla 1.2 se observa que aunque existe un mayor número de personal en áreas de coordinación de desarrollo, la mayor parte corresponde al grado 1 y 2, es decir servicios. Si cada administración zonal tiene porcentajes elevados de personal en el área de coordinación del territorio significa que el personal que trabaja en ellas realiza actividades relacionadas a servicios o coordinación con las empresas y otras institucionales que estén ligadas a proyectos de desarrollo zonal.

Tabla 1.2. Grados en los que se ubican los empleados municipales de las administraciones zonales, en porcentajes.

GRADO	Servicios		Administrativo			Técnico		Pre-profesional	Profesional					B	DI	DB	TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	B	DI	DB	
Quince	33%	7%	4%	1%	5%	7%	4%	2%	4%	2%	5%	17%	4%	0%	7%	1%	100%
Eloy Alfaro	23%	6%	3%	2%	5%	15%	6%	5%	6%	2%	3%	23%	1%	1%	4%	1%	100%
Centro	14%	7%	12%	2%	5%	13%	5%	10%	5%	2%	6%	13%	1%	0%	6%	1%	100%
Norte	44%	5%	2%	1%	2%	9%	6%	4%	5%	2%	3%	8%	4%	0%	4%	0%	100%
La Dificia	16%	16%	4%	3%	4%	11%	4%	10%	6%	4%	4%	7%	3%	0%	7%	0%	100%
Caldén	21%	4%	5%	0%	12%	8%	0%	4%	8%	3%	3%	21%	1%	1%	9%	1%	100%
Tumbaco	7%	27%	5%	4%	8%	7%	2%	2%	5%	4%	2%	17%	2%	0%	7%	1%	100%
Los Chillos	19%	12%	8%	2%	3%	10%	5%	6%	4%	5%	3%	16%	2%	0%	5%	1%	100%

^{*)} De acuerdo a la Resolución Administrativa No. 000 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los grupos ocupacionales y clases de puestos se ordenan en los grados que establecen la escala de remuneraciones.

Fuente: Dirección de Recursos Humanos, MDMQ, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

Si bien los “grados” que establecen la escala de remuneraciones van en relación al nivel de profesionalización de cada empleado, es posible realizar dos pasos más en el análisis para conocer sobre la situación del recurso humano que se hace cargo de la desconcentración de la gestión municipal en las administraciones zonales. De acuerdo a los datos que la Dirección de Recursos Humanos facilitó, se puede identificar el nivel educativo del personal de cada una de las administraciones zonales. En la tabla 1.3. se observa que, en general un tercio del personal de cada administración tiene un título de instrucción superior. En zonas como Quitumbe, Norte, La Delicia y Calderón existe más del 50% de personal que no registra ningún nivel educativo.

Tabla 1.3. Administraciones zonales 2009, porcentajes de personal según nivel de instrucción.

Administración zonal	RECURSOS HUMANOS INSTRUCCIÓN (%)											Total personal
	Primaria	Secundaria	Tec. Superior	Tecnólogo	Superior	Diplomado	Especialización	Master	PHD	Sin Registro	Total	
Quitumbe	2%	8%	1%	1%	30%	0%	0%	4%	0%	54%	100%	89
Eloy Alfaro	1%	38%	3%	1%	29%	2%	1%	4%	0%	21%	100%	167
Cerro	2%	22%	1%	3%	31%	2%	1%	2%	0%	36%	100%	192
Norte	1%	14%	1%	2%	19%	1%	2%	1%	0%	59%	100%	305
La Delicia	1%	7%	0%	0%	26%	1%	1%	1%	0%	63%	100%	146
Calderón	0%	14%	0%	0%	27%	0%	1%	1%	0%	57%	100%	78
Tumbuco	9%	20%	1%	1%	32%	2%	2%	2%	0%	31%	100%	132
Los Chillos	0%	16%	2%	1%	19%	1%	1%	2%	1%	57%	100%	148

Fuente: Dirección de Recursos Humanos, MDMQ, 2009

Elaboración: CICQ, 2009.

El siguiente paso es conocer cuál es el régimen de contratación de cada una de las personas que trabaja en las administraciones zonales (ver tabla 1.4). Esta información es relevante para considerar las limitaciones que existen para contratar personal con mayor preparación y nivel profesional. La reingeniería institucional, con objetivos de modernizarla de acuerdo a los esquemas de la “nueva gestión pública”, no es sencilla cuando se consideran los derechos laborales de cada funcionario de la institución pública y los procesos humanos involucrados en esas transformaciones.

Si en todas las administraciones existe un alto porcentaje de empleados en régimen de contratación civil, quiere decir que son funcionarios con nombramiento y que son parte del programa de carrera administrativa implementada como uno de los programas de desarrollo del eje político del Plan Estratégico. El ICAM, es la entidad encargada de la capacitación y mejoramiento de la calidad profesional de los empleados que forman parte del programa de carrera administrativa.

Tabla 1.4. Administraciones zonales 2009, porcentajes de personal según régimen de contratación.

RECUROS HUMANOS REGIMEN (%)						
Administración zonal	Régimen civil	Jornal	Contrato	Escalafón Médicos (Nombramiento)	Sindicato	Total
Quitumbe	76%	10%	14%	0%	0%	100%
Eloy Alfaro	68%	28%	4%	0%	0%	100%
Centro	61%	28%	10%	1%	0%	100%
Norte	51%	12%	37%	0%	0%	100%
La Delicia	64%	20%	16%	0%	0%	100%
Calderón	81%	9%	9%	1%	0%	100%
Tumbaco	57%	35%	7%	1%	0%	100%
Los Chillos	64%	26%	9%	0%	1%	100%
Totales	63%	22%	15%	0%	0%	100%

Fuente: Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, MDMQ, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

Como ya se anticipó, si bien esta es la situación orgánica funcional de las administraciones zonales, cada una ejecuta proyectos y programas distintos que son coordinados por las secretarías de desarrollo, a través de la Coordinación Territorial y luego con cada administrador zonal. En un principio se mencionó que como estrategia de investigación esta capacidad humana de las administraciones zonales será comparada de acuerdo a las características del territorio de cada zona, utilizando información sobre usos y clasificación del suelo.

2. El suelo del Distrito Metropolitano de Quito y su relación con la gestión de las administraciones zonales.

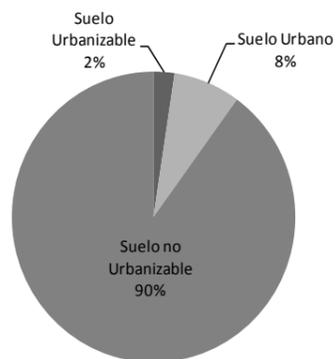
El Plan Equinoccio, en el eje de desarrollo territorial, establece el objetivo estratégico que tiene relación a la creación y promoción de un "territorio ordenado, accesible y eficiente; socialmente equilibrado y sustentable; con óptima calidad ambiental y estética, con su patrimonio recuperado y enriquecido"(p: 49). Bajo este objetivo y a través de los diferentes instrumentos de gestión mencionados en la ordenanza de Régimen y Ocupación del Suelo, nace el Plan de Desarrollo Territorial.

Este plan clasifica al suelo del DMQ en tres categorías: 1. suelo urbano, que cuenta con ordenamiento urbanístico definido en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); 2. suelo urbanizable, el cual tiene "el fin de prever, organizar y direccionar el futuro crecimiento de la urbanización en

relación directa con las demandas reales de crecimiento poblacional²⁹, este suelo tiene varias etapas de incorporación para convertirse en suelo urbano; y finalmente 3. el suelo no urbanizable, donde “se pretende promover y garantizar una explotación racional productiva y sustentable de los recursos naturales, agropecuarios, forestal, paisajístico e histórico-cultural”,³⁰ este suelo no se puede urbanizar.

Como se observa en el gráfico 1.1, un 90% del suelo del DMQ no es urbanizable, solo un 8% lo está y queda un 2% de suelo por urbanizar. Es decir, Quito urbano corresponde a un 10% del total del territorio del DMQ, lo que corresponde, con datos del 2001, a un total de 42.400 Has.

Gráfico 1.1. Distrito Metropolitano de Quito, 2009: clasificación del Suelo



Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación. Unidad de Estudios e Información, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

El 90% del suelo no urbanizable considera aquellos que incluyen los recursos naturales renovables y los no renovables como los páramos, y no lo es, debido a su inclinada topografía, lo que dificulta la implementación de infraestructura urbana. Como resultado, el DMQ tiene un cinturón verde natural, protegido por ordenanza, el cual garantiza por un lado el suelo de páramo y agricultura, importante para la generación de agua y alimento respectivamente, y por otro lado establece un borde claro que contiene la

²⁹ PGDT, 2006.

³⁰ Ibid.

expansión urbana. Esto a la vez es el instrumento estratégico para construir una ciudad más compacta.

El 2% de suelo urbanizable se ubica en diferentes porcentajes en cada una de las administraciones zonales, en unas se encuentra en mayor cantidad que en otras. En el gráfico 1.2 se observa las zonas que todavía contienen suelo urbanizable³¹: en Los Chillos un 37% del suelo cae en esta categoría, en la zona del Aeropuerto un 17%, un 13% en La Delicia, 12% en Calderón, 11% en Tumbaco. Esto significa que algunas zonas reciben más presión en términos de desarrollo urbanístico que otras. Por lo tanto, esta condición debería producir un relajamiento de ciertas instancias de la administración zonal.

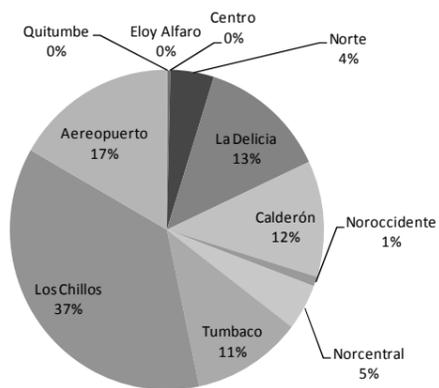
Si zonas como Eloy Alfaro y Centro (gráfico 1.2) no cuentan con suelo por urbanizar, prospectivamente se puede identificar que la administración zonal tiene otros retos como la consolidación, servicios más ágiles, mejoramiento de la convivencia ciudadana o dependiendo de los diagnósticos sociales, la zona debe concentrarse en gestión de políticas sociales como temas de pobreza, salud o violencia intra-familiar. Es decir, el área de coordinación del desarrollo y gestión participativa debería tener más atención institucional con profesionales mejor preparados, que la coordinación de control y comisarías.

Mientras tanto, se puede observar nuevamente la tabla 1.1 en páginas anteriores. La zona La Delicia, que contiene un 13% de suelo por urbanizar, tiene 77 personas trabajando en la coordinación zonal de control. Los Chillos, una zona que recibe más presiones de desarrollo en el 37% de suelo por urbanizar sólo cuenta con 12 personas en la coordinación de control. Por otro lado, en zonas donde aparentemente la presión inmobiliaria nueva es menor, al no tener suelo para urbanizar como es el caso de Eloy Alfaro y la zona Norte, estas instituciones tienen 25 y 33 personas respectivamente trabajando en la coordinación zonal de control, lo que indica de igual manera que la consolidación y construcción de una ciudad compacta no excluye la necesidad de un equipo dedicado al control y cumplimiento de las normas de convivencia y desarrollo urbano.

En la tabla 1.5 se ha sintetizado la información sobre el estado y clasificación del suelo en cada zona administrativa.

³¹ Este suelo urbanizable es el que se clasifica en diferentes etapas de incorporación hasta el 2025. Esto se realiza como una estrategia para contener la expansión urbana sin planificación y dotación de servicios.

Gráfico 1.2. Distrito Metropolitano de Quito, 2009: Distribución del Suelo por urbanizar



Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación. Unidad de Estudios e Información, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

Tabla 1.5. Distrito Metropolitano de Quito, 2009: clasificación del suelo en hectáreas y según administración zonal.

Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación. Unidad de Estudios e Información, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

En la tabla 1.5 y 1.6 se sistematiza la información entregada por la Unidad de Estudios e Información de la Dirección de Planificación y Dirección Metropolitana de Recursos Humanos. Estos datos corresponden a

la organización del territorio más que a la organización político-administrativa. Por esta razón, los datos consideran las áreas de los territorios que corresponden a las administraciones zonales Noroccidental, Nororiental y Aeropuerto las cuales aún no cuentan con su edificio de administración zonal.

Tabla 1.6. Territorio, Población y Administraciones zonales, 2009

Administración zonal	Territorio		Población		Administración Zonal		
	Hectáreas	%	Población	%	Total personal	%	No. de empleados por habitante**
Quitumbe	8,865	2%	190,385	10%	89	7%	0.00047
Eloy Alfaro	58,840	14%	412,297	23%	167	13%	0.00041
Centro	4,788	1%	227,173	12%	192	15%	0.00085
Norte	11,287	3%	365,054	20%	305	24%	0.00084
La Delicia	61,539	15%	262,393	14%	146	12%	0.00056
Calderón	8,684	2%	93,989	5%	78	6%	0.00083
Noroccidente	94,318.0	22%	11,975	1%	0	0%	0.00000
Norcentral	38,555.1	9%	16,724	1%	0	0%	0.00000
Tumbaco	9,218	2%	59,576	3%	132	11%	0.00222
Los Chillos	66,759	16%	116,946	6%	148	12%	0.00127
Aereopuerto	60,206.4	14%	71,792	4%	0	0%	0.00000
Total DMQ	423,059	100%	1,828,304	100%	1257		0.00069

*El total del personal incluye a funcionarios bajo distintos regímenes: Ley de Servicio Civil, Jornal, Contratos, Escalafón Médico (Nombramiento/Contrato)

** Noroccidente, Norcentral y Aereopuerto. Estas zonas estan definidas en el territorio, pero aun no tienen un estructura institucional

Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación. Unidad de Estudios e Información, Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

La tabla 1.6 sirve para demostrar el nivel de heterogeneidad de la institución de la administración zonal. Idealmente debería existir un balance o relación entre el porcentaje que corresponde cada territorio de la administración zonal, con el porcentaje de población que alberga y estos con el porcentaje de personal que los atiende en la administración. El indicador de número de empleados por habitante es un indicador utilizado para poder comparar en el tiempo los avances en el desarrollo y modernización de la gestión en relación al número de empleados de acuerdo a los habitantes de cierto territorio. En este caso las zonas que mayor capacidad de atención al público tienen son las zonas de los valles, Los Chillos (0.00127) y Tumbaco (0,00222).

La zona Eloy Alfaro y la zona norte son los territorio más poblados del Distrito Metropolitano de Quito. Conceptualmente la administración zonal debería estar en capacidades de responder a las necesidades tomando en cuenta toda la gama de necesidades sociales, económicas o territoriales que

estas demuestren. Si bien la zona Norte abarca un 24% del total de personal que labora en administraciones zonales, albergando un 20% de la población del DMQ, la zona Eloy Alfaro, con un 23% del total de la población del DMQ tiene sólo un 13% del total de personal que labora en administraciones zonales. Para descubrir las razones para que se den estas diferencias en términos de gestión, hay que evaluar más en detalle la organización de cada zona.

Utilizando datos de suelo, como instrumento de análisis, se observa que la zona Eloy Alfaro tiene menor área urbana que la zona Norte. En la tabla 1.8. se observan los porcentajes de suelo según la clasificación del Plan de Uso y ocupación del suelo. Eloy Alfaro tiene un total de 58.840 Has a diferencia de las 11.284 Has de la zona Norte. Sin embargo, sólo un 5% del territorio de Eloy Alfaro tiene uso residencial (2 y 3) y 1% de suelo para equipamiento, mientras la zona Norte tiene un 34% de suelo para uso residencial, 13% de suelo para equipamiento y un 9% de suelo de uso múltiple.

Con este ejemplo se puede comprender por qué la zona Norte, aunque concentra un poco menos de población y tiene menos extensión de territorio, presenta un alto porcentaje de suelo donde se desarrolla actividad inmobiliaria que en teoría requiere de más infraestructura institucional en la zona administrativa correspondiente. Vale recalcar que el análisis del suelo no debe determinar la estructura administrativa de la zona, pues seguramente los niveles de pobreza de la zona Eloy Alfaro requieren más atención que la zona Norte y por lo tanto, se justificaría más personal para atender a estas necesidades.

En todas las zonas se observa el gran porcentaje de suelo como protección ecológica, RNNR y RNR.³² Es decir que los altos porcentajes de suelo con uso clasificado como recurso natural renovable seguramente es suelo agrícola o ganadero, o zonas de extracción de materiales³³.

³² RNNR: Recursos Naturales No Renovables, RNR: Recursos Naturales Renovables.

³³ Para conocer la ubicación de estos suelos en el territorio se puede observar el mapa que se encuentra en la página Web de la Unidad de estudios e información: BIC Uso General del Suelo DMQ: Uso general del Suelo en el DMQ. pdf. , acceso en : www.quito.gov.ec/.

Tabla 1.8. Usos de suelo en el DMQ, 2009: Porcentajes de usos por administración zonal.

Zonas administrativas	TOTAL (Hts)	Area promoción	Agrícola residencial	Equip.	Ind. 2	Ind. 3	Ind. 4	Multiple	Patrim.	Protección Baeterio	R1	R2	R3	Prot. Eco.	RNNR	RNR
Quitumbe	8,865	7%	0%	8%	1%	3%	0%	3%	0%	0%	0%	30%	9%	38%	1%	0%
Eloy Alfaro	58,840	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	2%	41%	5%	48%
Centro	4,788	4%	0%	12%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	12%	19%	51%	0%	0%
Norte	11,284	0%	4%	13%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	7%	23%	4%	39%	0%	1%
La Delicia	61,539	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	2%	2%	56%	8%	24%
Calderón	8,684	1%	13%	5%	1%	0%	0%	2%	0%	0%	20%	8%	3%	35%	1%	11%
Noroccidente	94,318	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	21%	0%	79%
Norcentral	38,555	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	29%	0%	69%
Tumbao	9,218	0%	7%	3%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	29%	3%	2%	36%	0%	14%
Los Chillos	66,759	0%	6%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	1%	0%	64%	1%	20%
Aeropuerto	60,206	0%	3%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	50%	7%	32%

R1, R2 y R3: Uso residencial. Menor densidad 1, mayor densidad 3

RNNR y RNR: Recursos Naturales No Renovables y Recursos Naturales Renovables

Fuente: PUOS, Dirección Metropolitana de Planificación. Unidad de Estudios e Información, Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, 2009
Elaboración: CICQ, 2009.

Hasta aquí se ha demostrado que el uso del suelo sirve, hasta cierto punto, como instrumento de análisis para desarrollar una investigación profunda de cada una de las administraciones zonales. Las razones para expandir o reorganizar el organigrama funcional de cada institución no es determinante sólo de las características del territorio, sino también de las necesidades expresadas por los propios ciudadanos en los cabildos zonales, temáticos o sectoriales que cada administración realiza como parte de la implementación del Sistema de Gestión Participativa, o como resultados de diagnósticos técnicos de la situación social y económica de las personas que habitan cada territorio.

Los datos expuestos también ayudan a evidenciar que el territorio del DMQ es principalmente natural, no urbano y por lo tanto el desarrollo debe ir ligado a la protección de este suelo que puede generar tanto recursos económicos a través de empleo y producción, pero también recursos para garantizar seguridad alimentaria en la población que vive en las zonas urbanas, así como la recreación en entornos naturales.

3. Instrumentos de gestión 2000-2009

El Municipio Metropolitano de Quito, a principios de la gestión 2000-2004 planteó una planificación estratégica con participación ciudadana. El Plan Quito Siglo XXI nació como el plan de gobierno con el que ganó las elecciones el Gral. (r) Paco Moncayo en el año 2000. En el 2004 se lo ajusta

y se lo nombra como Plan Equinoccio 21: Plan estratégico, Quito hacia el 2025. A este plan se lo considera, entre los funcionarios del Municipio, como un plan de la sociedad de Quito en general y es la guía política y administrativa que ha servido a la gestión municipal para regir sus actividades durante estos diez años.

El Plan Quito Siglo XXI y luego el Equinoccio 21 son los principales instrumentos de la gestión 2000-2009. En él se establecieron los ejes de desarrollo donde el municipio realizaría actuaciones, programas y proyectos. Estos ejes: social, territorial, económico, e institucional son los que impulsaron la reestructuración orgánica funcional del Municipio Metropolitano de Quito.

Al considerar este plan como un plan estratégico de la ciudad, la gestión municipal se plantea la necesidad de elaborar el Plan Bicentenario, documento que es un plan de gobierno 2004-2009 basado en la visión, objetivos y programas planteados en el Plan Equinoccio. Dicho de otra manera, el Plan Bicentenario fue el plan de acción que especificó los objetivos, programas y proyectos que serían ejecutados en el segundo período de la gestión del Gral.(r) Paco Moncayo.

El hecho de realizar una planificación estratégica no significa que la capacidad municipal se vuelve más eficiente de primera mano.³⁴ La planificación estratégica nace como instrumento de planificación de empresas y corporaciones en los Estados Unidos y países europeos en la década de 1950. Poco a poco, este instrumento comienza a insertarse en las escuelas de administración pública para llegar a ser implementada como principal instrumento de gestión en los gobiernos locales alineados con los “nuevos modelos de la gestión pública”.

La gestión pública y la toma de decisiones tienden a reaccionar de acuerdo a las tendencias políticas o coaliciones que se den en el día a día de la gestión de la ciudad. Sin embargo, debido a que esta gestión no planificada tampoco permite una capacidad de reacción y manejo eficiente de los recursos a través de las décadas pasadas, existe un incremento de la toma de decisiones de manera proactiva, y la planificación estratégica es el resultado de este cambio³⁵ en el modo de hacer gestión pública. Los paradigmas han cambiado, y la planificación se instaura en los gobiernos locales y por supuesto en Quito como el principal instrumento de gestión.

³⁴ Gargan, John J. “Strategic Management in Local Government” en Kemp, 1993.

³⁵ Ídem.

Un plan estratégico que da resultados es un plan lleno de “substancia”, es decir lleno de contenido que se deriva de la acertada selección de estrategias, las cuales deben “maximizar las oportunidades y minimizar los riesgos en los ambientes relevantes”.³⁶ Otro paradigma de la planificación estratégica y su modelo de gestión es que al programar acciones detalladas y específicas es posible identificar actores e instituciones involucradas. De esta manera se introduce los conceptos de la cooperación público-privada y participación ciudadana. Al compartir un objetivo estratégico con los diferentes actores de la ciudad, la gestión y responsabilidad del mismo también se comparte.

Por otro lado, al desarrollar una gestión por resultados, el *accountability* público se incrementa, y por lo tanto es necesario generar los espacios de participación para que las negociaciones y rendiciones de cuenta de la esfera pública se presenten hacia la ciudadanía o actores involucrados en la gestión de proyectos específicos.

El modelo estándar de la planificación estratégica³⁷ llama a una construcción, en conjunto, de la visión, de las fortalezas y de las debilidades así como de las oportunidades y desafíos de la ciudad hacia dentro y hacia el mundo global de ciudades interconectadas.

El Plan Equinoccio Siglo XXI fue producto, de acuerdo a funcionarios municipales,³⁸ de un amplio proceso de participación de los actores de la ciudad. Al examinar la sistematización del “diálogo ciudadano” en búsqueda de la metodología de participación y resultados, es posible darse cuenta que tiene características de ser un proceso de difusión y no de construcción de una visión de ciudad.

El proceso participativo o “diálogo ciudadano” para tratar y formular este plan fue dirigido por la fundación Esquel, donde participaron varios grupos de actores. Entre ellos estuvieron el Consejo de Cámaras de la producción (27 personas), medios de comunicación social (20 personas), actores sociales (21 personas), comunidad académica (25 personas), gremios profesionales (66 personas), líderes de las juntas parroquiales y organizaciones barriales (183 personas), estudiantes secundarios y universitarios (181 personas), comunidad científica (16 personas), comunidad financiera (31 personas); en general, un total de 570 personas.

³⁶ Ídem: 73

³⁷ Weir, Sandy. “Strategic Planning in Hampton – Choices and Challenges” en Kemp, 1993.

³⁸ Entrevista a Patricia Zambrano. Oficina de Gestión de la Estrategia. Diciembre, 2008.

De acuerdo a las memorias del diálogo³⁹ el Plan ya tenía un borrador, el cual era presentado por el Alcalde y otros funcionarios en cada una de las reuniones para que la ciudadanía pueda hacer preguntas y observaciones al finalizar la presentación. Por ejemplo, de las 25 personas de la comunidad académica que asistieron a la presentación o diálogo, sólo 8 tomaron la palabra y sus comentarios constan en la sistematización de Esquel. La metodología del “diálogo ciudadano” no estuvo formulada para que los participantes de una manera abierta comenten el documento y aporten con ideas sobre objetivos estratégicos, actividades, indicadores. Entre los comentarios sistematizados no consta un momento de consenso o actitud propositiva de lo participantes para establecer una cooperación futura para el logro de objetivos.

Por otro lado, tampoco constan el total de personas que fueron invitadas a participar en la reunión, pues Quito también sufre de apatía o desinterés en participar en la gestión de la ciudad. En las memorias se presentan comentarios que más que propuestas son palabras de agradecimiento al Sr. Alcalde por difundir el documento. Este tipo de comentarios da la señal que en este proceso colectivo de construcción de democracia y gestión participativa, algunos ciudadanos de Quito están satisfechos con oír y conocer el plan, y no tanto con participar activamente.

Otra característica del proceso fue agrupar e invitar a grupos sociales homogéneos a cada una de las reuniones. En este caso se perdió una oportunidad de exploración sobre procesos participativos entre quiteños y quiteñas. Permitir reuniones o momentos heterogéneos donde generalmente se abren los espacios de discusión sobre las diferencias y conflictos se confrontan democráticamente varias visiones de ciudad desde las diferentes identidades. Idealmente, de este confrontamiento pueden surgir consensos positivos de solidaridad entre grupos de la ciudad.

Con estos detalles se puede ver que el plan no es producto de una construcción colectiva, pero fue aceptado y validado entre los actores que fueron invitados y que acudieron a participar. El proceso de planificación debe darse en un espacio y tiempo adecuados, donde se propicien necesarias negociaciones y concertaciones entre diferentes grupos sociales⁴⁰ y territoriales para reforzar los principios de solidaridad y subsidiariedad, los cuales son necesarios para la puesta en práctica de un plan territorial con características sustentables.

³⁹ www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/antecedentes.htm. 23 de Enero del 2009

⁴⁰ Di Paolo, “Gestión Participativa y calidad institucional”, Congreso CLAD.

Esta participación también pudo ayudar a identificar los proyectos estratégicos en los cuales se va a invertir esfuerzo administrativo municipal y recursos públicos. Los grupos sociales interesados en participar deben lograr consensos que involucren a “instituciones intermedias, organismos gubernamentales, centros académicos y autoridades públicas”⁴¹ para que conjuntamente dialoguen para construir propuestas enfocando las acciones a las necesidades de la ciudad.

Al ver que existen diferentes tipos de participación: el personaje que propone y por otro lado el personaje que sólo necesita conocer, da una sencilla idea de las diferentes líneas de participación que se dan en la ciudad. Al reconocer las diferentes formas de participación, estas dos pueden ser sólo unos ejemplos. Sin embargo, los procesos de los eventos participativos son importantes en su diseño. Estos espacios deben ser construidos como verdaderos espacios de diálogo, deliberación y consenso, para poco a poco construir una sociedad quiteña con verdaderas capacidades democráticas, para opinar, consensuar y proponer; para luego validar, y, sobre todo, para comprender el modelo de gestión que un nuevo alcalde propone, para así sintonizar a los ciudadanos con el desarrollo de su ciudad.

Aunque el proceso participativo del Plan Equinoccio Siglo XXI no se desarrolló bajo una metodología más abierta y democrática, es el primer plan en la historia de la ciudad que fue compartido y abierto, a través del proceso mencionado, para recibir comentarios de la ciudadanía antes de ser aprobado mediante la ordenanza (No. 3531 del 5 de agosto del 2004). Esta aprobación en ordenanza también es un logro positivo y una innovación de la gestión municipal 2001-2009, puesto que establece la obligatoriedad de cumplimiento y asignación de recursos.

Estos productos y avances de la gestión municipal 2001-2009 pueden ser considerados una consecuencia del proceso de modernización iniciado en los años noventa. La experiencia participativa implementada para la difusión del Plan Equinoccio Siglo XXI es diferente a la experiencia diseñada para funcionar en cada administración zonal. Para el año 2000, en el Municipio ya existía el discurso y las políticas para democratizar la gestión y abrir los espacios a la participación⁴². Específicamente, una de las políticas del Plan Equinoccio, se plantea una ciudad con un eje político de desarrollo para que

⁴¹ Ídem, p.5

⁴² “Proyecto de Gobierno Local del DMQ”, Plan Equinoccio 21, p:59

constituya una “cultura política ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público y que afiance la gobernabilidad democrática”⁴³.

Del Plan Equinoccio XXI se derivan una serie de planes con diferentes escalas de acción en el ámbito territorial y sectorial. Cada dirección del organigrama funcional municipal realiza su plan de acción basado en él. Cada dependida todas las direcciones realizan su propio plan de acción, todos articulados con las estrategias y objetivos planteados en el plan y también de acuerdo a los indicadores que fueron diseñados en la oficina de gestión estratégica en el 2006 para poder monitorear la gestión y cumplimiento del plan principal.

3.1 Sistema de monitoreo de la gestión municipal: El sistema Balanced Score Card (BSC)

La implementación del BSC se inició en el año de 2007, por la necesidad de contar con un sistema de monitoreo del desempeño de la gestión municipal en todos sus ejes. Es decir completar el esquema estándar que se maneja cuando se utiliza los instrumentos de la planificación estratégica. Luego de dos años de implementación, se puede decir que el BSC está funcionando y puede convertirse en un instrumento ágil si toda la municipalidad tiene claro su mecanismo de funcionamiento.

Desde un inicio el Plan Equinoccio planteó objetivos estratégicos y éstos fueron monitoreados a través de cada uno de los planes operativos anuales (POAs). Sin embargo en una ciudad como Quito, que busca ser competitiva e insertarse en modelos de gestión similares a las grandes metrópolis del mundo, el municipio de Quito decidió dar el paso y adquirir este *software* para institucionalizar un sistema de monitoreo de la gestión estratégica. El BSC maneja principalmente indicadores de desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad.

El sistema BSC es también conocido como “cuadro de mando integral” (CMI), y fue diseñado por dos profesores de la escuela de negocios de Harvard, Estados Unidos en 1990. De acuerdo a la metodología de sus creadores, éste instrumento fue diseñado para monitorear el desempeño de corporaciones desde cuatro diferentes perspectivas: 1. la financiera, con enfoque en los objetivos financieros; 2. la del cliente, con enfoque en

⁴³ Plan Equinoccio Siglo 21, p. 59. La visión del eje político: “Ciudad del diálogo y la palabra, respeta la diversidad y sus liderazgos; descentralizada y participativa, con institucionalidad confiable y transparente y un gobierno local moderno y eficiente”.

necesidades del cliente que van de acuerdo con los objetivos financieros; 3. la interna, que tiene que ver con los procesos de excelencia para satisfacer a los clientes y 4. aprendizaje y crecimiento, para enfocarse en cómo debe aprender e innovar la organización para alcanzar las metas.⁴⁴

De acuerdo a la Ing. Patricia Zambrano, directora de la Unidad de Gestión Estratégica del Municipio de Quito y miembro del comité del Plan Equinoccio Siglo XXI,⁴⁵ el reto fue adaptar un modelo de monitoreo y evaluación, diseñado para una corporación a un modelo de gestión municipal y de ciudad. Por esta razón se desarrollaron los indicadores para el monitoreo de la gestión utilizando los cuatro ejes (económico, social, territorial y político) que ya constaban en el plan estratégico de la ciudad como las cuatro perspectivas propuestas en el modelo Kaplan y Norton.

El objetivo de este análisis es comprender el proceso por el cual el municipio de Quito implementó el sistema BSC dentro de su gestión en los dos últimos años y cómo este funciona. Para esto la metodología será comparar el modelo propuesto por los creadores del BSC y la adaptación realizada por la municipalidad.

Para montar un BSC se necesita en una primera fase decidir qué es lo que se necesita medir. Para esto se definen los objetivos y los factores críticos que deben ocurrir para definir las acciones que colectivamente se ponen en marcha en la organización para alcanzar los deseados objetivos y metas. En esta misma fase se determinan los algoritmos matemáticos que funcionaran para desarrollar los indicadores de desempeño.

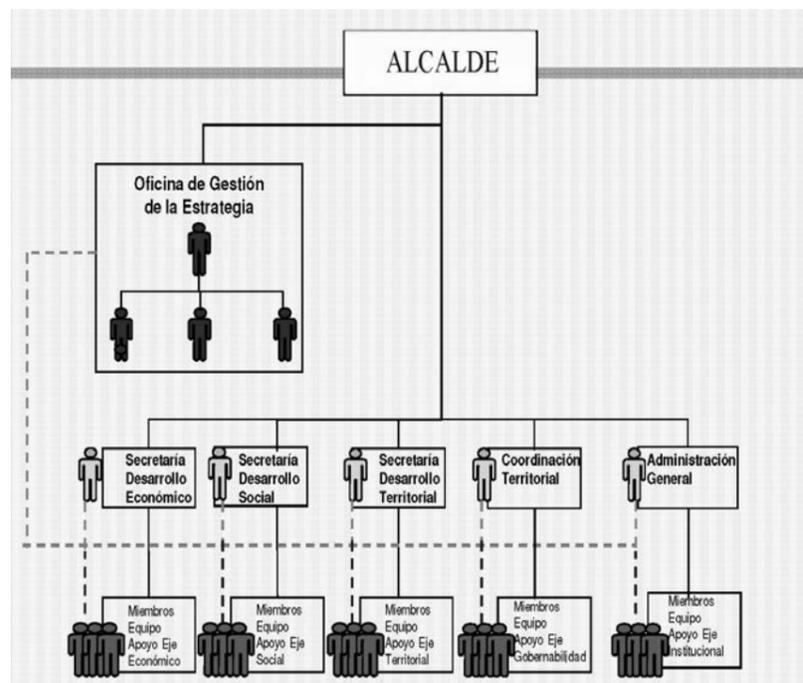
Estos son los indicadores que sirven para saber si la ciudad en conjunto con el municipio sabe si se cumplen con las actividades y acciones críticas que deben estar en marcha para lograr un objetivo. Este modelo es vertical, que da positivos resultados cuando al leerlo de arriba hacia abajo tiene coherencia y consistencia.

Durante la segunda fase de implementación de un score card, es necesaria la recolección de datos de desempeño. La guía para esta fase es diseñar la métrica para cada meta y recolectar los datos. En el caso del Municipio de Quito, la oficina de gestión estratégica diseñó una red entre las diferentes dependencias municipales. De esta manera se creó una red de alimentación del sistema de monitoreo (ver figura 1.2)

⁴⁴ <http://hbp.harvardbusiness.org/ep/>

⁴⁵ Entrevista personal, 7 de enero del 2009.

Figura 1.2. Esquema de funcionamiento de la oficina de gestión de la estrategia y manejo del BSC



Fuente: Oficina de Gestión de la Estrategia.

En el caso de las administraciones zonales, el traslado de datos de monitoreo de la gestión se lo hace directamente a Coordinación Territorial, donde es sistematizada de acuerdo a los objetivos y metas estratégicas, para ser trasladado a la oficina de Gestión de la Estrategia. La parte crítica para un buen sistema de monitoreo, es el diseño de la meta sobre una línea base coherente. En el caso de Quito el diseño de esta línea base se determinó utilizando información existente en cada secretaría municipal. También se puede diseñar unas metas que tengan rangos abiertos o ajustados. Se recomienda diseñar rangos ajustados para incentivar a las capacidades de los funcionarios que estarán a cargo de implementar las actividades.

Un factor de innovación dentro del sistema de monitoreo de la gestión es la incorporación de los POAs dentro del sistema score card. El objetivo de

esta estrategia fue crear un sistema integral de monitoreo de desempeño donde no sólo consten los objetivos estratégicos manejados por los diferentes ejes de desarrollo, sino también los programas y proyectos incorporados y paralelos al plan estratégico y diferentes planes maestros.

4. Conclusiones

El sistema de gestión desconcentrada con el que el Municipio de Quito ejecuta sus actividades estratégicas y gobierno de la ciudad ha estado en permanente proceso de modernización desde 1993, año en que el territorio de la ciudad y sus alrededores se convierten en territorio metropolitano.

El proceso de modernización experimentado por la institución municipal ha resultado en el crecimiento y delegación de mayores responsabilidades a las administraciones zonales sin que estas tengan mayor presupuesto. La responsabilidad crece en los niveles de coordinación de la gestión municipal. En las administraciones zonales recae la responsabilidad de gestionar y territorializar la gestión que se planifica en estructuras superiores como las direcciones o empresas municipales, quienes también actúan de manera desconcentrada, tema que a la larga complejiza la gestión de cada administración.

Estos cambios se constatan a lo largo de este texto, al examinar la institución de las administraciones zonales a través de los datos de funcionarios públicos que trabajan en cada una de las zonas actualmente. Se evidencia que las oficinas de coordinación del desarrollo son las dependencias zonales que albergan más profesionales y por lo tanto se desarrolla una hipótesis importante de investigación futura. Si en un principio las administraciones zonales solo fueron “ventanillas” de atención al público con respecto a servicios y recaudación de impuestos y tasas, hoy la conformación de la institución zonal evidencia que las presiones del desarrollo territorial y coordinación son necesidades mayores que los servicios y control de la ciudad. Significa que las administraciones zonales están en un proceso de adaptación y ajuste a las necesidades de la zona para poder gestionar las respuestas coordinadas con las instancias superiores.

El proceso de descentralización hacia las administraciones zonales se da en este ámbito, es decir, en la capacidad de adaptación de cada una de las dependencias. Junto con las diferencias en número de profesionales ubicados en cada uno de los departamentos de cada zona, el texto examinó la situación con respecto a la carrera administrativa, escalafón y nivel profesional de las personas que trabajan en las administraciones. Más del 50% del personal de cada zona se ubica en puestos calificados como servicios, y menos de un

tercio de todas las personas que trabajan en las zonas tienen títulos profesionales.

Estos temas traen a colación los conceptos trabajados sobre descentralización y planificación estratégica como instrumentos del llamado “nuevo modelo de la gestión pública”. Desconcentrar funciones e implementar una planificación estratégica no determina el éxito de la gestión si no se cuenta con un personal preparado y calificado para las funciones que realizan. Los datos mostrados sirven para diseñar investigaciones más detalladas sobre el estado del recurso humano, pues en la literatura revisada se establece que la capacidad institucional para modernizarse o para cumplir metas de eficiencia recae, entre otros factores, en el personal municipal.

Este documento incluyó datos sobre la clasificación del suelo y población por cada administración zonal como instrumento de investigación. El objetivo fue indagar si las condiciones del territorio se asemejan de alguna manera al organigrama de la administración. El hallazgo es que no existe una relación entre el total de población y el tamaño de la estructura de cada administración, lo que debería significar que zonas como Eloy Alfaro siendo una de las más pobladas, tenga una administración con un mayor número de personal. Sin embargo esto no ocurre. La zona Norte, siendo la segunda en población pero una de las más pequeñas en territorio es la que demuestra una estructura administrativa compleja y grande.

Los instrumentos de gestión como el plan estratégico y el balance score card (BSC) fueron diseñados para ejecutar y monitorear la gestión. Al intentar encontrar los proyectos e indicadores que ayuden a conocer el estado y avance de la descentralización en el Distrito Metropolitano de Quito se descubrió que el BSC con su reciente implementación, recoge los datos de las administraciones zonales a través de la coordinación territorial. Es decir no existe un BSC interno en cada administración. Por lo tanto los instrumentos utilizados en esta investigación, como los datos de recursos humanos comparados con la situación y clasificación del suelo en cada zona, es una aproximación más concreta de la gestión desconcentrada del Municipio Metropolitano de Quito.

Bibliografía

ALARCÓN, Johanna. 2008. Gerencia pública local y perfil de competencias: un análisis preliminar desde las experiencias de las alcaldesas en Costa Rica y Chile (2002-2005). XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,

- Buenos Aires. Acceso 28 de Abril, 2009.
www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/alarcon.pdf
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. "Estrategia de desarrollo subnacional" Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington. DC. Acceso 20 de noviembre, 2008. www.iadb.org/document.cfm?id=1441534
- BARRERA, Augusto; CARRIÓN, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. 1998. Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática. CIUDAD, Quito.
- BANCO MUNDIAL. s/f. Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Washington D. C. Acceso: 16 de enero , 2009. [Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/.../ME_Spanish.pdf](http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/.../ME_Spanish.pdf) –
- ____MAY, Ernesto; SHAND, David; KEITH, Mackay; ROJAS, Fernando; SAAVEDRA, Jaime (Ed.) Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Acceso: 12 de enero, 2009. www.worldbank.org/oed/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf -
- BRAKARZ, José; PERDOMO, Catalina. 2005. Informe sobre la implementación de la estrategia de desarrollo subnacional. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Acceso 20 de noviembre, 2008. www.iadb.org/sds/.../publication_4122_s.htm
- BOISIER, Sergio. 2001. Sociedad del Conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. Acceso 20 de abril, 2009. www.bcn.cl/carpeta_temas/temas...11.../baja_archivo
- CHAUCA, Pablo. 2006. Gestión pública municipal para la promoción de emprendimiento productivos locales: posibilidades desde las regiones de México. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 1998. Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view
- ____2008. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, San Salvador: Octubre 2008. Acceso, 6 de Diciembre, 2008. www.clad.org.ve/.../carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica
- DE SOUSA et Al. 2005. La innovación de la innovación institucional, de lo universal, mecánico y neutral a lo contextual, interactivo y ético desde una perspectiva latinoamericana. Red Nuevo Paradigma, Quito.
- ESCOBAR, Santiago; SOLARI, Ricardo. 1996. El municipio y la democracia moderna. Revista Nueva Sociedad (N° 142 Marzo-Abril).

- Acceso 25 de noviembre, 2008.
www.nuso.org/upload/articulos/2489_1.pdf
- FISCHER, Frank y John Forester (ed.). 2005. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. 3ra edición. Durham: Duke University Press.
- GASTIL, John. 2008. *Political Communication and Deliberation*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- GOBIERNO DE CHILE, SUBDERE. Proyecto: Mejoramiento de la Gestión Local a través del Reconocimiento de la Diversidad, la Participación Ciudadana y el Apoyo Tecnológico. Acceso: 20 de abril, 2009. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-66746.html>
- GRINDLE, Merilee S. 2007. *Going Local: Decentralization, Democratization and The Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- JONAS, Frank, GTZ. 2001. *Competencias: ¿Qué descentralizar? Un Estudio de las Posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador*. PRODEDIM, Quito. Acceso: 15 de febrero de 2009 en Foro DAC:
www.descentralizacion.org.bo/index.php?pg=sitio/estudios/EstudiosSectoriales/
- JONES, Gareth; WARD, Peter (Ed.).1994. *Methodology for land and housing market analysis*. Lincoln Institute for Land Policy. Cambridge: UCL Press.
- KEESE, James; FREIRE, Marco. 2006. *Decentralisation and NGO-municipal government collaboration in Ecuador*. *Development in Practice*, (Vol.6.n.2). Routledge.
- KEMP, Roger. *Strategic Planning for Local Government: A handbook for Officials and Citizens*. Jefferson NC, McFarland & Company, Inc.
- LEÓN, Jorge. 1999. *La descentralización y el sistema político*. Revista ICONOS, (No. 8) en http://www.flacso.org.ec/html/pub1.php?p_number=LB_0000012
- LONGO, Francisco (ESADE) y Koldo Echebarria Ariznabarreta (BID). 2000. *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*. Documento CLAD. Acceso: 25 de noviembre, 2008. <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>
- LÓPEZ, Andrea. *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Documento Nro.68. Buenos Aires. Acceso 20 de mayo 2009. www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/.../ngpfinal.pdf
- MAKÓN, Marcos. 2000. *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*. V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,

- Santo Domingo, 24-27, Oct. Acceso en: http://apsaludpublica.com/ADMINISTRACION%20Y%20GESTION_archivos/gestion%20por%20resultados.pdf, 20 de febrero del 2009.
- MACKAY, Keith. 2006. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público, Washington. DC.
- MUNCK, Gerardo. 2005. Democracy and Institutions in Latin America: Reforms without Illusions. Acceso: 20 de abril, 2009. www.politicacomparada.com.ar/.../2-Democracy-and-Institutions-in-Latin-America-Gerardo-L-Munck.pdf
- MDMQ. 2008. Manual de funcionamiento Oficina de Gestión de la Estrategia. Sistema Balanced Score Card, Quito.
- _____. 2001. Plan Quito Siglo XXI.
- _____. 2004. Presentación del Plan Quito XXI-2. Hotel Hilton Colón, 20 de Mayo. Acceso, 20 de noviembre del 2008. www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/pdf/8-cientificos.pdf
- _____. 2004. Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025. Versión Ciudadanía 1. Imprenta Municipal, Quito.
- _____. 2006. Plan General de Desarrollo Territorial: Memoria Técnica 2006-2010. Imprenta Municipal, Quito
- _____. 2008. Plan de Uso y Ocupación del Suelo. Ordenanza 0024.
- _____. 1992. Estructura Espacial Metropolitana, Plan Distrito Metropolitano. (No.22). Imprenta Municipal, Quito.
- _____. 2008. Eje Territorial: Quito, habitable y armónica. Informe de gestión 2001-2008.
- _____. 2006. El Barómetro de Quito: Indicadores Sociales Georeferenciados de Distrito, sus administraciones zonales y parroquias. Dirección Metropolitana de Vivienda y Dirección Metropolitana de Salud. Proyecto Salud de Altura. Serie Barómetro de Quito.(No.1).
- OLMOS, Martín. 2008. La gestión por resultados: surgimiento y estado actual del debate. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- VALLEJO, René. 2008. Quito, de municipio a Gobierno local. Innovación institucional en la conformación del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007. Tesis de maestría FLACSO, Quito.
- WARD, Peter. 1998. From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality. Bull. Latin Am.Res.(Vol.17, No.3), Great Britain.

Entrevistas realizadas:

- Arq. René Vallejo, Director de Planificación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (23 de abril, 2009).
- Arq. Hidalgo Núñez, Gerente de Planificación de la Movilidad. Empresa Metropolitana de Obras Públicas (13 de marzo, 2009).
- Arq. Juan Vélez, Coordinador Metropolitana del Distrito (4 de febrero, 2009)
- Arq. Nury Bermúdez, Directora de la Unidad de Estudios e Información de la Secretaría de Desarrollo Territorial. (15 de enero, 2009)

CAPÍTULO III

Convivencia sustentable en zonas urbanas

*Cristina Jarrín Morán*¹

Resumen

La planificación y gestión ambiental constituyen un reto fundamental para el desarrollo urbano. El presente documento plantea algunos temas emergentes relacionados con los mecanismos de gestión ambiental en las zonas urbanas. Propone a la “convivencia sustentable” como una estrategia de gestión que considera los objetivos particulares de los diversos actores de un territorio, pero también los compromisos que cada uno de ellos debe asumir para fortalecer sus relaciones y garantizar que la ciudad permanezca como un “sistema de recursos” que ofrece posibilidades de desarrollo humano, calidad de vida y crecimiento económico.

Una planificación y gestión ambiental eficientemente conducida, garantizará que las ciudades sean “espacios posibilitadores” de oportunidades y relaciones, para que éstas no se conviertan en “trampas espaciales”, donde sus habitantes tengan que enfrentar situaciones de conflictividad ocasionadas por impactos negativos sobre los recursos que comparten.

¿Cuáles son las estrategias de gestión ambiental que el municipio de Quito está implementando? ¿Cuáles son los logros alcanzados? ¿Qué problemas aún persisten?. Se presentarán cifras que evidencian el estado de la situación en cuanto al saneamiento ambiental e iniciativas de gestión coordinada con la participación de actores públicos, privados y sociedad civil.

Palabras clave: medio ambiente, convivencia sustentable, gestión ambiental, saneamiento ambiental, responsabilidad social, problemas ambientales, institucionalidad, gestión ambiental en Quito, actores de la gestión ambiental.

¹ Msc. (c) en Estudios Socioambientales, FLACSO-Ecuador. Estudios de postgrado en Gestión y Planificación Ambiental, Universidad de Chile. Coordinadora del área académica, Instituto de la Ciudad.

Introducción

La planificación y gestión ambiental constituye un reto fundamental para el desarrollo urbano. Sin embargo, una débil estructura institucional, el insuficiente control para la aplicación de normas y una limitada coordinación y objetivos dispersos entre los actores que comparten un territorio y generan presión sobre los recursos, son algunos de los principales problemas que deben superar los gobiernos locales. Estos factores sumados al crecimiento muchas veces descontrolado de los centros urbanos, a la abrumadora e inconsistente ejecución de programas carentes de objetivos con sostenibilidad a largo plazo y a los limitados recursos que hagan posible la accesibilidad de todos los habitantes a servicios de saneamiento, ocasionan que la vinculación ciudad-ambiente enfrente con frecuencia situaciones de insatisfacción, tensión y conflictividad.

El presente documento propone algunos temas emergentes relacionados con los mecanismos de gestión ambiental en las zonas urbanas. Plantea que una de las más grandes limitaciones para el logro de eficientes y eficaces resultados es la poca rigurosidad con que muchos de los temas ambientales son abordados. La mayoría de objetivos en que los gobiernos locales –en el caso de las ciudades, los municipios– vuelcan sus esfuerzos, están relacionados con la cobertura de servicios básicos y el control de impactos ambientales ocasionados por actividades humanas. Sin embargo, menos se ha trabajado en el fortalecimiento y concienciación de principios de convivencia entre el espacio urbano como un “sistema de recursos” y los diversos actores que ejercen presión en el territorio.

Una de las falencias existentes, es el manejo conceptual de los principios de sustentabilidad y la flexibilidad con que estos son utilizados para legitimar acciones, ante lo cual, se propone a la “convivencia sustentable”, como una práctica que busca interiorizar principios éticos, compromisos reales con el entorno y solidaridad entre pares improbables.

Es así que se exponen las implicaciones de “lo sustentable” en el marco de la complejidad urbana, la necesidad de generar nexos que garanticen la calidad de vida de los habitantes, sin perder de vista los objetivos y roles de cada uno de los actores que conviven con –y en– un mismo territorio.

Posteriormente se presentan algunos de los principales problemas que ocasionan conflictos socioambientales en las urbes, ya sean estos provocados por una desestructurada planificación o por el mal manejo de residuos, producto de actividades residenciales y económicas.

Finalmente, se analiza el estado de la situación ambiental en la ciudad de Quito. Se exponen los logros alcanzados en cuanto a cobertura de servicios, pero también algunos de los problemas que aún persisten, principalmente relacionados con inequidades entre zonas urbanas y rurales, para posteriormente concluir con la exposición de casos en los cuales se ha logrado incorporar visiones de convivencia, gestión sustentable y participación conjunta de actores públicos, privados y sociedad civil.

1. Desarrollo sustentable y complejidad urbana

El concepto de desarrollo sustentable, es complejo, debido al alcance y diversidad de las temáticas que lo componen: protección de recursos naturales y servicios ambientales, necesidades y actividades humanas, equidad social y generacional y desarrollo económico –entre otros-. Esta diversidad ha hecho que este concepto sea argumentado y debatido desde diferentes perspectivas.²

Sin embargo, uno de los obstáculos que impiden la verdadera aplicación de principios de sustentabilidad a la planificación y gestión de los territorios, ha sido precisamente la poca responsabilidad con que este concepto ha sido incorporado para legitimar discursos políticos y de emprendimiento económico. Es cuestionable la ligereza con que se utilizan los términos “sustentable/sostenible”, “ecológico”, “ambiental y socialmente responsable”, “no contaminante”, “ambientalmente amigable”, etc., en los planes, proyectos y estrategias tanto públicas como privadas.

Hace ya varios años se ha venido advirtiendo sobre si la incorporación de estos conceptos es únicamente un “...entusiasmo inesperado y pasajero o una moda...”, más que una verdadero compromiso, debido a la poca rigurosidad y flexibilidad con que se utilizan calificativos y términos de índole ambiental, que repercuten en consecuencias que desvirtúan un real propósito al punto que “...no es posible saber si se tratan de muchas

² Han pasado ya algunos años, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972), donde se dieron oficialmente los primeros pasos para un cambio de paradigma en el concepto de desarrollo, al que se incorporaron principios de sustentabilidad, los mismos que fueron institucionalizados después por la Comisión Brundtland (1987) a partir de su documento Nuestro Futuro Común (definido por la Comisión como “...aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras...”). Posteriormente, se han desarrollado una serie de iniciativas, avances, acuerdos y ratificaciones, que promueven el cumplimiento de una serie de recomendaciones para conseguir un desarrollo sustentable. Todos estos acuerdos han sido incorporados en mayor o menor medida en los marcos jurídicos nacionales y locales de la mayoría de países.

palabras para un mismo concepto o de muchos conceptos diferentes para varias opciones de desarrollo...” (Schumacher; 1981, Benítez; 1995).

Al trasladar los parámetros que componen este concepto a la dimensión urbana, estos adquieren diversidades y matices que muchas veces acentúan dichas complejidades, debido a la multiplicidad de actores, flujos y redes de relaciones involucrados, sobre todo en la actual lógica de globalización.³ Elementos como la competitividad económica, el desarrollo social, la modernización institucional, la eficiencia normativa y la integración regional, son factores claves a ser considerados en los parámetros de desarrollo de las ciudades, espacio donde se acentúa la incompatibilidad entre “tiempos ecológicos” y “tiempos culturales” y las formas de organización socio-económica.⁴ Por lo tanto, un real reconocimiento y compromiso frente a las implicaciones medioambientales de toda actividad, constituyen ejes transversales de los procesos de planificación, si se busca que el desarrollo alcanzado por las ciudades sea verdaderamente equitativo y sostenible.

Pero, el crecimiento de las ciudades trae consigo complejidad y tensión en las relaciones, especialmente cuando éstas alcanzan valores-límite en aspectos relacionados con infraestructura, organización y seguridad, asociados al crecimiento. Este crecimiento da lugar a transformaciones en las estructuras de funcionamiento del espacio-funcional que determinan el marco de acción de sus habitantes, que van desde “espacios posibilitadores” en donde convergen oportunidades, a “trampas espaciales” que dan lugar a conflictos de diversa índole.⁵

La ciudad como un “sistema de recursos” (y también de relaciones), brinda posibilidades de desarrollo económico, especialmente en un contexto de globalización, en el que cada ciudad encontrará un nicho de posicionamiento competitivo (competencia interregional), de acuerdo a sus capacidades de desarrollo y especialización. Pero estas relaciones tejidas alrededor de dinámicas de mercado y prestación y acceso a servicios, también generan tensiones y conflictos por los impactos y transformaciones que estas actividades ocasionan en el territorio.

Algunos de los conflictos están relacionados con el deterioro de la calidad ambiental, ya que muchas de estas actividades perjudican las condiciones de

³ El concepto de lo urbano ha cambiado desde una noción puramente espacial, hacia un fenómeno en donde convergen una diversidad de factores y actores que lo determinan, especialmente en los actuales procesos de globalización que presentan cambios en la “organización, funcionamiento, morfología y paisaje de las ciudades”. De Mattos, 2002, citado por Córdoba, Marco, 2008 en Lo urbano y su complejidad, una lectura desde América Latina.

⁴ Maya, Augusto A, 1995

⁵ Ossenbrügge, 2003.

vida de los habitantes. Se considera que después de la degradación de los recursos naturales (renovables y no renovables), los problemas ambientales más graves constituyen los impactos ambientales urbanos, provocados por falta de planificación en la urbanización y una deficiente gestión ambiental, entendida esta como “...el conjunto de acciones emprendidas por las instituciones y la sociedad, con el fin de preservar, restaurar, conservar y utilizar el medio ambiente de manera sustentable y proteger y mejorar la calidad de vida de las poblaciones...varía de acuerdo a las características del gobierno local, a la voluntad política, a los patrones de desarrollo, a las políticas económicas, a las características de los recursos y a la problemática social...y depende del nivel de compromiso de los actores, de los procesos de decisión, del acceso a recursos técnicos y financieros...”.⁶ (Rodríguez-Becerra, Espinosa; 2002: 7-8).

Para un mejoramiento de la funcionalidad urbana, con bajo impacto en las condiciones de habitabilidad, es muy importante que se ejecuten políticas “integrales y sistémicas” de planificación y gestión urbanas, retroalimentadas por la interacción de actores institucionales y sociales en los procesos de toma de decisiones y generación de políticas públicas que condicionen y articulen la organización social.⁷ Ante condiciones de deficiente planificación y gestión, que derive en un deterioro de las condiciones de vida de los habitantes, son las poblaciones pobres las más afectadas.⁸

Pero el enfoque, alcance y eficacia de estas políticas, son el reflejo de condiciones institucionales, que deben ir mucho más allá de la normativa y planes de zonificación, ya que éstas determinan las posibilidades coordinadas de gestión, las definiciones estratégicas empresariales y las relaciones locales.⁹ Las posibilidades de desarrollo urbano sustentable, están determinadas por la concreción y viabilidad de estas políticas institucionales.¹⁰

⁶ Según Janicke y Weidner (1997) “la gestión ambiental exitosa surge de la interacción compleja de diversas influencias y no como consecuencia aislada, ni de un instrumento específico, ni de un actor, de una institución específica o de una condición particular del entorno”.

⁷ Jordán, 2003.

⁸ Winchester, 2006.

⁹ Ossenbrügge, 2003

¹⁰ En ciudades como Santiago de Chile por ejemplo, el gobierno regional, con el auspicio de cooperación internacional, promovieron el desarrollo de un Programa de Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS), con intervención principalmente en los sistemas de asentamientos humanos, socio-productivos, viales y físico-ambientales. Mediante la aplicación de la metodología “planificación del paisaje” se levantó un inventario ecológico de la Región Metropolitana de la ciudad, que ha permitido establecer criterios ambientales del uso del suelo, medir impactos y orientar la intervención pública y privada (Salas, 2002).

Sólo es posible un “nuevo estilo de conducción” de la gestión ambiental, si este se basa principalmente en una voluntad política, en una profesionalización institucional multidisciplinaria, una mejora de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y una intervención del sector privado en proyectos de desarrollo urbano.¹¹

2. La convivencia con el medio ambiente urbano

Según Augusto A. Maya,¹² el ser humano se “asoma a la naturaleza” a través de formación social. “Asomarse a la naturaleza” significa comprenderla, investigarla y transformarla, y las culturas nacen como parte de esta transformación,¹³ que muchas veces cambian en la totalidad las leyes que regulan la naturaleza, sobre todo cuando la someten a un manejo tecnológico. Por lo mismo, los valores de una ética ambiental consisten en saber utilizar y transformar la naturaleza y poner normas y límites a la acción social, por responsabilidad con el sistema total de la vida y para no amenazar su propia existencia. Las responsabilidades sociales y los deberes ambientales tienen mutua dependencia.¹⁴ En este sentido, se puede decir, que la sustentabilidad es un “proceso dinámico” y no un “estado”. Es un estilo de desarrollo que busca tanto el bienestar humano como el equilibrio del ambiente.¹⁵

Los procesos de urbanización, crean presiones tanto sobre el territorio físico, como sobre sus habitantes; de ahí que el deterioro de la calidad de vida en las ciudades producido por el deterioro también ambiental, se debe a la dinámica de funcionamiento de la misma sociedad, cuyas consecuencias se evidencian principalmente en enfermedades, presión sobre recursos y contaminación (suelo, agua y aire) y responsabilidad ante impactos de escala global (calentamiento global por ejemplo).

Las ciudades, por un lado se constituyen en escenarios atractivos, por las oportunidades de desarrollo de actividades productivas, acceso a servicios, ventajas de conectividad, comunicaciones; pero por otro lado son los nichos donde se acumulan también contaminantes y presiones sobre el ambiente, que

¹¹ Trivelli, 2000 y Campbell, 2001

¹² Filósofo, pedagogo, historiador. Fundador del Instituto de Estudios Ambientales –IDEA- de la Universidad de Guadalajara.

¹³ La cultura entendida como el conjunto de actividades humanas, sus formas de organización social y la construcción de simbolismos que ésta establece para entenderse a sí misma y al mundo.

¹⁴ Según Maya, la libertad y la responsabilidad están articuladas al sitio que ocupan los seres humanos en la naturaleza y al manejo que hacen de la misma. Maya, 2002.

¹⁵ Casa de la Paz, 2006.

desencadenan conflictos sociales (que muchas veces adquieren un carácter político), reaccionando así la sociedad sobre sí misma.¹⁶ Estas presiones se deben al tipo de uso que se les da a los recursos y al manejo de los residuos generados, cuyo impacto repercute negativamente en la sociedad y en las funciones ecológicas de la naturaleza.

Pese a estas circunstancias, los gobiernos locales -en el caso de las ciudades los municipios -no siempre generan eficazmente o logran implementar eficientemente sus objetivos de planificación y gestión ambiental urbana, debido a capacidades institucionales débiles y a la falta de suficientes recursos técnicos y financieros. Muchas veces los instrumentos de política ambiental no responden a los alcances y dimensiones de la conflictividad existente. Adicionalmente, no siempre se logra consenso de todos los actores involucrados frente a los objetivos perseguidos (suma positiva), por lo que los niveles de compromiso y participación son débiles. Estas condiciones dificultan aún más las posibilidades de lograr un desarrollo con características de sustentabilidad.

2.1 El debate sobre la Convivencia Sustentable

El análisis de las relaciones ciudad-ambiente, no debe ser abordado únicamente desde la problemática ocasionada por las actividades humanas sobre los sistemas urbanos y desde las deficiencias institucionales, sino que es preciso avanzar hacia la comprensión de la interacción entre ambos sistemas, ambientales y sociales, que va más allá del acceso a servicios básicos entendido como infraestructura sanitaria y el mantenimiento de condiciones ecológicas necesarias para la vida humana.

Se trata de la convivencia entre ambiente y actores, que además de la conservación y aprovechamiento de recursos, hace posible el disfrute del espacio urbano, en el cual la sociedad construye sus relaciones. Para ello es necesario que esta asuma desde sus diferentes roles, un tipo de desarrollo que responda a sus aspiraciones y permita elevar la capacidad de los actores para construir un entorno en el cual deseen vivir. Es una oportunidad para generar relaciones, en el marco de una convivencia con características de sustentabilidad. Es una posibilidad de evitar que intereses particulares pierdan de vista objetivos comunes, y entren en dicotomías entre “juegos políticos”, “luchas por ideales”¹⁷ y retóricas que complejizan la comprensión de los problemas, ante lo cual, los conflictos socioambientales son especialmente sensibles, por lo que esto sucede con mucha recurrencia.

¹⁶ Arnold-Cathalifaud, 2003.

¹⁷ Scheinfeld, 1999.

Es así, que la Convivencia Sustentable¹⁸ persigue la “construcción de acuerdos entre pares improbables y antagónicos” o “actores asimétricos”, es decir, entre diferentes actores con perspectivas e intereses distintos, que a pesar de interactuar en un mismo espacio geográfico y hacer uso de los mismos recursos, muchas veces no se relacionan, y por lo tanto no generan una visión clara de sus diferentes posturas ante sus particulares intereses, sino hasta que tienen que enfrentar problemas complejizados por la falta de conocimiento y comprensión de la visión del otro. Estos actores pueden ser tanto privados como públicos.

Esta falta de conocimiento, con frecuencia deslegitima necesidades y roles, enfrasando a los actores en dinámicas de confrontación. Es por esto que normalmente los conflictos socioambientales han sido asumidos en una lógica de juego donde hay ganadores y perdedores, y donde generalmente la instancia institucional pública constituye una estructura de poder superior que actúa como mediadora del conflicto; o a su vez, es ella misma la generadora del proceso conflictivo.¹⁹ Esto sucede con mucha frecuencia cuando se trata del manejo de recursos naturales o de la gestión de residuos urbanos.

Lograr superar estas barreras e instaurar una lógica de ganador-ganador, requiere de acuerdos mínimos, que eficientemente deberían establecerse con anterioridad al desarrollo de cualquier actividad, ya sea esta pública o privada.

La convivencia es asumida como la “acción de vivir con otros” y compartir espacios en función de un proceso colaborativo de satisfacción de necesidades mutuas, y en este contexto, la Convivencia Sustentable es un proceso social que busca un nuevo equilibrio a través de “formas innovadoras de cambiar estructuras institucionales, políticas y prácticas e influenciar conductas individuales y colectivas”. Este proceso debe ser dinámico y generar “alianzas efectivas” y permanentes en el cumplimiento de metas particulares y conjuntas, en la aceptación de las diferencias y en el reconocimiento del otro como legítimo; a través del perfeccionamiento de estrategias educativas, comunicacionales, de resolución de conflictos, entre otras.

Está basada en valores sociales como colaboración, confianza, capacidad de diálogo, participación y compromiso. Presta especial atención a la forma en cómo los compromisos son asumidos para que éstos gocen de legitimidad,

¹⁸ El concepto de “Convivencia Sustentable”, ha sido propuesto y desarrollado por la Fundación Casa de la Paz, fundación chilena, con sede en Santiago, que desde su fundación en 1.983, ha dedicado sus esfuerzos a generar conocimiento y proyectos que persiguen el desarrollo social y conservación ambiental en un marco de relaciones tejidas con la participación de actores locales.

¹⁹ Casa de la Paz, 2006.

y requiere de apertura para permitir ampliar la interpretación de la realidad, tanto propia como del otro.²⁰ No se trata únicamente de un cambio o modernización en los procedimientos de gestión o en las estrategias de resolución de procesos conflictivos, se trata de interiorizar una lógica de convivencia, que incluye derechos, pero también responsabilidades y compromisos entre todas las partes.

Frente a esta propuesta, se hace indispensable hablar de capital social²¹, entendido este como un sistema de organización social que facilita la coordinación y cooperación mutua.²² El capital social está determinado por condiciones de confianza, solidaridad, reciprocidad, expectativas, interacción, redes y organización social y obligaciones²³; institucionalizadas por dinámicas de relacionamiento, sin que éstas dependan necesariamente de una normatividad jurídica, sino que se legitiman a través de la práctica.

Putnam (1993), afirma que el capital social, contribuye al desempeño institucional, ya que este se relaciona con “el compromiso cívico y la colaboración para propósitos comunes”, y por lo tanto con procesos democráticos y la calidad de la gestión de las instituciones públicas.²⁴ Por su parte, Durston (2002) menciona que el capital social aporta a la consolidación de actores sociales fuertes y promueve una gestión de base efectiva, generando procesos de empoderamiento socio-territorial.²⁵ Es así, que la participación se convierte en un instrumento clave, que a la vez que utiliza el capital social existente, también lo estimula y fortalece, generando beneficios como eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad. Este es uno de los retos de la gestión institucional, y de la gestión ambiental en particular.

Como vemos, el concepto de capital social, al igual que el de desarrollo sustentable, también es complejo y del mismo modo, puede ser utilizado con demasiada flexibilidad. Para Bretón (2001), el término de capital social puede correr el riesgo de convertirse en un “cajón de sastre” donde se acomodan circunstancias y actores según convenga, sin muchas veces considerar relaciones de poder implícitas o relaciones de cooperación temporales, que duran mientras persiste un interés concreto y concluyen cuando el objeto que convoca dicha unión vence.

²⁰ Ídem.

²¹ Los conceptos de capital social aquí utilizados, forman parte del Informe final de la investigación “Descentralización y gestión territorial dirigida hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio” PRO-ODM / CONCOPE. Quito, 2007.

²² Millán, René; Gordón, Sara, “*Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas*”. México D.F. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 2004.

²³ Coleman, 1990

²⁴ Putnam, 1993; citado en PRO-ODM/CONCOPE, 2007.

²⁵ Durston, John, *¿Qué es el capital social comunitario?*. Santiago de Chile, CEPAL. 2000.

Y del mismo modo que se mencionó anteriormente respecto al desarrollo sustentable, la complejidad del capital social se enfatiza cuando hablamos de sociedades urbanas. Lógicas de funcionamiento basadas en la solidaridad, colaboración y participación, son mucho más fáciles de encontrar en asentamientos rurales. En las ciudades por el contrario, cada vez se dificulta ese compartir con el otro, y lo que es más complejo, “ponerse de acuerdo con el otro”; debido a la diversidad de actores urbanos y al abanico de opciones que motivan los intereses particulares.

La implementación de una estrategia de convivencia sustentable vincula la posibilidad de acuerdos ante posibles impactos desencadenados por procesos productivos (empresas), administración de recursos, manejo de residuos y dotación de infraestructura (institucionalidad local) y sus repercusiones en los asentamientos urbanos.

Desde el sector empresarial, la incorporación de una visión social y ambiental en la planificación de sus actividades es reciente, y en esta perspectiva se suma al debate del desarrollo sustentable el concepto de Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa, que se refiere a la relación que las empresas mantienen con sus trabajadores y con la comunidad donde se localizan o llevan a cabo sus actividades productivas.²⁶ Sin embargo, debido a que este concepto aún no ha sido debatido y analizado lo suficiente -especialmente desde la perspectiva académica- aún existe una visión sesgada de que éstas serían únicamente estrategias arbitrariamente implementadas por las empresas con el propósito de romper la resistencia de las poblaciones a las cuales afectan y de lograr una legitimidad ante la institucionalidad local. O por otro lado, estas pueden ser estrategias bien recibidas, cuando estas suplen responsabilidades y deficiencias de las capacidades institucionales del aparato público.

Dependiendo de cómo se la asuma, ésta puede ser una perspectiva interesante y que abre nuevas posibilidades a las concepciones de desarrollo socioambiental, con una relación más horizontal entre los actores, tanto a nivel de responsabilidades como de oportunidades. Es decir, una concepción del rol del sector empresarial distinta, en la cual si bien el fin principal de una empresa es la posibilidad de desarrollar una actividad productiva y como resultado obtener utilidades, ésta se convierte no sólo en dinamizadora de la economía, sino que como un actor más dentro de una sociedad, debe asumir

²⁶ El Banco Mundial, define a la Responsabilidad Social Corporativa como “el compromiso de las empresas de contribuir al desarrollo sustentable, trabajando éticamente con todos los actores que interactúan para mejorar su calidad de vida, en formas que son buenas tanto para el negocio como para las personas y el medio ambiente”, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS>

compromisos e incorporar en su desempeño valores y perspectivas éticas, que tienen que ver con dimensiones solidarias y comprometidas.

Sin embargo, cuando se habla del rol empresarial como actor protagónico del desarrollo, la poca atención prestada al debate sobre Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa anticipa obstáculos en la posibilidad de que esta sea realmente efectiva y permanente. La discusión sobre valores éticos y ámbitos de acción, en su mayoría, aún está circunscrita a los mismos círculos empresariales y no encuentra interlocutores en otros espacios que alimenten este debate.

Tanto el concepto –aún en elaboración- de Convivencia Sustentable, como el de Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa, proponen elementos de voluntariedad por parte de los actores del proceso, donde el capital social existente constituye el motor que regula los procesos de convivencia y acuerdos, este optimismo puede constituirse en un dispositivo que fundamentado en una mala interpretación de valores y objetivos, a la larga no quede exento de procesos de conflictividad o impactos irresolubles, y genere resultados inversos en la población, en la sustentabilidad del uso de los recursos y en la sostenibilidad del desarrollo.

De ahí la necesidad del debate. ¿Es la voluntariedad y el compromiso suficiente cuando se habla de actividades productivas o industriales que incluyen programas y proyectos de responsabilidad social y ambiental? La práctica evidencia que no siempre es así. Ante la falta de norma que regule este tipo de intervenciones muchas de estas pueden convertirse en armas de doble filo, generando impactos negativos a largo plazo, de cuyas repercusiones son las poblaciones más vulnerables las más afectadas. Por lo mismo, ¿Es deseable cierto nivel de obligatoriedad y regulación formal de los mecanismos de intervención de estos actores, para que los beneficios se acumulen y reproduzcan?

No se trata de impulsar propuestas o generar procesos que ya desde su nacimiento presenten síntomas de desconfianza, precaución y reserva ante reales intenciones de compromiso y posibilidades de ejecución responsable. Se trata de tener una visión clara de los alcances que una deficiente conducción de estos procesos puede provocar y del rol y responsabilidad que ante estas posibilidades tiene la institucionalidad local, en representación de los habitantes.

Debido a que las posibilidades de reciprocidad y obligatoriedad también se dificultan en las relaciones urbanas, son necesarios niveles de participación y construcción de acuerdos entre los diferentes actores involucrados, que sólo serán viables si se impulsan sistemáticamente capacidades de diálogo

intersectorial, basados en la construcción de confianza, en la implementación de políticas basadas en un real compromiso de todas las partes y en la observancia de normas que impidan una mala aplicación de programas y proyectos.

¿Por qué poner sobre la mesa el debate de todas estas propuestas? Porque cuando se habla de impactos o procesos de conflictividad socioambiental, la atención ante la utilización de todos estos conceptos, propuestas y postulados es fundamental, no con el afán de deslegitimar ninguno de ellos, al contrario, debido a que la importancia de sus alcances y trascendencia pueden marcar verdaderos procesos de transformación ante las perspectivas de intervención privada y de gestión institucional.

A continuación se describirán algunos de los principales problemas –sin excluir otros que puedan presentarse de acuerdo a la realidad de cada ciudad– relacionados con el deterioro ambiental y que ocasionan muchos de los procesos de conflictividad social e institucional en los asentamientos urbanos. La mayoría de estos llegan a darse tanto por la intensa densificación poblacional que presiona los recursos y el espacio; y porque normalmente ha existido una falta de articulación entre las políticas de planificación urbana y las políticas de gestión ambiental que coordine efectivamente la protección de los recursos naturales, controle las actividades que ocasionan impactos y cumpla con una cobertura de servicios de saneamiento que responda a los requerimientos de las poblaciones urbanas.²⁷

Saneamiento ambiental a través de la cobertura de servicios básicos: En algunas ciudades todavía persisten limitaciones en cuanto a la dotación de agua segura y servicios básicos de saneamiento. Estas limitaciones están dadas tanto por las posibilidades de cobertura que presenta muchas disparidades entre zonas urbanas y rurales, como por niveles de contaminación aún persistentes en las fuentes de agua de las cuales las ciudades se abastecen, poniendo en riesgo la salud de la población, y siendo los asentamientos pobres los más perjudicados.

Aún se presentan problemas en el tratamiento de aguas residuales, y las demandas del servicio supera las posibilidades de respuesta con calidad y disponibilidad permanente de redes de abastecimiento, ya estén estas bajo la responsabilidad de la gestión pública o a través de concesiones privadas.

Gestión de residuos sólidos: Al pasar de los años, el manejo de los residuos sólidos se vuelve un problema mayor para los sistemas de gestión de las ciudades, ya que ha habido un cambio –cada vez más evidente– en los

²⁷ Merlinsky, 2004

patrones de producción y consumo, y por ende, en el tipo de residuos producidos, siendo ahora la mayor parte de éstos no degradables (envases y embalajes) o tóxicos (residuos sólidos de origen industrial u hospitalario); por lo que se requieren procesos y plantas de tratamiento más tecnificados y emplazamientos cada vez más amplios, en contraste con una capacidad de gestión e infraestructura limitada y poca disponibilidad de espacio para hacerlo. Estos problemas están presentes en todas las etapas del proceso de gestión de desechos (frecuencia de recolección, eliminación y tratamiento).

Aunque la mayor parte de áreas metropolitanas cuentan con una amplia cobertura del servicio de recolección de basura, este no llega en la misma medida a las zonas marginales.²⁸ Por lo general la dotación de este servicio le corresponde a los municipios, pero este constituye uno de los “cuellos de botella” de la gestión ambiental, por lo que cada vez más áreas metropolitanas concesionan la administración y dotación de este servicio a compañías públicas o a la empresa privada.

No se han logrado muchos avances en lo que respecta a procesos de reciclaje y reutilización de la basura, y a excepción de casos aislados, los programas de producción de energía derivada de la combustión de basura, tampoco parecen ser una solución viable en el corto plazo, por lo que la disposición y acumulación de residuos es un problema cada vez más grave, representando riesgos ambientales y sanitarios.²⁹ A nivel institucional, se han emprendido algunas iniciativas de educación para el reciclaje interno, pero aún constituyen programas de bajo impacto si se los compara con el volumen de producción de desechos. Propuestas y prácticas interesantes se han llevado a cabo, pero es innegable que aún no se consigue un nivel de concienciación ciudadana que permita incorporar estos procesos en la práctica cotidiana.

Otro de los problemas que se desprende de esta área de gestión, son los conflictos de oposición con las poblaciones ocasionados por la disposición de residuos a cielo abierto en terrenos cercanos a asentamientos humanos, debido a impactos ambientales como contaminación del aire y de aguas subterráneas, ya que no siempre se alcanzan especificaciones y normativas técnicas adecuadas y se carece de infraestructura para un adecuado tratamiento. Estas tensiones han obligado a la creación de estaciones de transferencia, que complejizan el proceso.

²⁸ La mayoría de ciudades grandes de América Latina cuentan con una cobertura del servicio de recolección de basura que alcanza un promedio del 89%, y en las ciudades más pequeñas este promedio va del 50% al 70%.

²⁹ Existen casos como el de Curitiba, Brasil, donde ya para 1997, el 70% de la población había incorporado procesos de reciclaje.

Contaminación derivada de los sistemas de transporte: El crecimiento del parque automotriz, es uno de los principales problemas que afectan la calidad de vida en las grandes ciudades. Estos vienen dados, tanto por consecuencias de congestión, como por la contaminación por gases tóxicos y costos derivados de los tiempos de traslado cada vez más altos. Estos problemas se agudizan, debido a las altas tasas de crecimiento urbano, que demandan mayores sistemas viales, de transporte y creación y administración de estacionamientos.

La contaminación atmosférica provocada por esta causa, ocasiona enfermedades respiratorias que afectan principalmente a los grupos sociales más vulnerables (niños y ancianos) y repercuten en los días de actividad perdidos, inasistencia escolar y costos de enfermedad. Del mismo modo se ha estimado que debido a las repercusiones en la salud ocasionadas por este problema ambiental, existe un costo/incremento de trabajo especialmente para las mujeres que son quienes generalmente asumen la recuperación de los miembros del hogar afectados.³⁰

En algunas ciudades se ha tratado de atenuar el impacto provocado por la congestión y contaminación producida por la masa automotriz, a través de programas de placa selectiva (“pico y placa”), reestructuración de horarios, ciclovías, peatonización de rutas, etc. Sin embargo, estas propuestas no han logrado una eficiencia que contrarreste significativamente los problemas ocasionados.

Contaminación industrial: Otro de los problemas ambientales que provocan conflictividad social en los asentamientos urbanos, es la localización espacial de las zonas industriales. Los principales impactos originados de esta actividad son la emisión de gases tóxicos a través de chimeneas que contaminan áreas residenciales, y la descarga de residuos ya sea directamente en sistemas fluviales, o a través de desfuegos que tarde o temprano desembocan en cauces de ríos, deteriorando los ecosistemas acuáticos y contaminando canales de riego que son utilizados en zonas de actividad agrícola, provocando afectaciones a la salud de quienes consumen esos productos.

Gestión de riesgos por construcciones en laderas: Ligadas a condiciones de pobreza, en muchas ciudades se encuentran construcciones irregulares en zonas de riesgo, que en temporadas de lluvia ocasionan no únicamente la pérdida de bienes materiales, sino que muchas veces también provocan la pérdida de vidas. Son estos sectores también, por irregulares, los que normalmente carecen de abastecimiento de servicios básicos, por lo que las

³⁰ Contreras, Jackeline, 2004

condiciones de salubridad de los habitantes también se ven afectadas en este sentido.

Estos problemas se dan porque no existe una completa planificación, ordenamiento y control del uso del suelo que llegue a todos los sectores de las ciudades, sistemas de regularización y tenencia que evite las poblaciones más vulnerables ser víctimas de extorsión por parte de traficantes de tierras y posibilidades de incentivar el financiamiento accesible a vivienda para que no se siga construyendo ilegalmente y los habitantes puedan tener acceso a los servicios básicos, que sólo con una regularización en este sentido es posible. La precarización de estas zonas, genera además focos de inseguridad y violencia.

3. Gestión ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito: Normatividad e institucionalidad municipal

El ente encargado a nivel municipal de la conducción de temas ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito, es la Dirección Metropolitana Ambiental (DMA), que funciona desde 1994, y cuya misión es la de *“...dar solución progresiva a los problemas ambientales y a la contaminación de los recursos naturales, así como enfocar sus acciones en la prevención y control de los riesgos naturales...”*.

Actualmente, sus objetivos, metas y proyectos se ejecutan a través del Plan Maestro de Gestión Ambiental 2004-2010 y se organizan en los siguientes ejes: 1) institucionalidad de la gestión ambiental (fortalecimiento institucional, del recurso humano, técnico y aplicación descentralizada y desconcentrada de la gestión), 2) gestión de la calidad ambiental (vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales, control, monitoreo y seguimiento de la contaminación), 3) gestión del capital natural (conservación de la biodiversidad natural en coordinación con actores involucrados y con la participación de la ciudadanía), 4) gestión ambiental socialmente justa (educación ambiental, capacitación y participación ciudadana).³¹

Este Plan funciona a través de la coordinación entre la DMA y otras instancias municipales encargadas de la gestión de recursos específicos, cada una de las cuales también ha desarrollado Planes Estratégicos de manejo de cada uno de los recursos y servicios de su jurisdicción.³² Así la DMA trabaja

³¹ Dirección Metropolitana Ambiental. www.dmambiental.comli.com

³² Plan de Manejo de la Calidad del Aire 2005-2010, Plan Maestro de Transporte y Vialidad, Plan de Manejo de la Calidad del Agua, Plan de Manejo Integral de la Calidad del Suelo, Plan de

conjuntamente con la Corporación para el Mejoramiento del Aire en Quito (CORPAIRE), Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito (REMMAQ), Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (EMSAT), Empresa Municipal de Agua Potable (EMMAP-Q), Corporación Vida para Quito –entre otras-. La DMMA también impulsa proyectos en coordinación con Fundaciones y ONG’s locales cuya misión está enfocada a temas ambientales.

Todos estos programas y estrategias de manejo ambiental han sido desarrollados y buscan ser gestionados en el marco del cumplimiento legal correspondiente, para lo cual, la normativa que regula las actividades ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito es amplia, e incluye desde aquella que rige a nivel país, hasta la emitida por la municipalidad para normar las actividades que pudieran causar impactos al ambiente en su territorio y los conflictos que de estos impactos pudieran surgir. Enlistando las principales se mencionan:³³

- Constitución Política del Ecuador.
- Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador.
- Ley de Gestión Ambiental.
- Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación.
- Ley de Régimen Municipal.
- Ordenanza 146. Sustitutiva del Título V del Medio Ambiente, del libro segundo del código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.
- Leyes sectoriales cuyo ámbito de acción vincula temas ambientales.
- Ordenanzas y reglamentos emitidos por la municipalidad para la aplicabilidad de las leyes sectoriales y la gestión de actividades varias.

Pese a que la normativa y políticas ambientales que regulan las actividades y servicios en el país y los reglamentos emitidos a nivel del Municipio de Quito son muy extensas, no se relacionan con el grado de cumplimiento de las mismas. La inclusión tardía del sector ambiental en la gestión del desarrollo, sumada a las prioridades de atención para otros sectores, han hecho que las asignación presupuestaria destinadas para el manejo ambiental competencial no sean financieramente prioritarias para el Estado central, lo cual ha sido una de las causas que ha frenado la

Gestión Integral de Residuos Sólido Urbanos, Plan de Gestión Integral de Residuos Industriales Peligrosos, Plan de Manejo de la Gestión Integral de la Biodiversidad.

³³ Dirección Metropolitana Ambiental. Políticas para la Gestión Ambiental.

viabilización de los planteamientos, acuerdos e intenciones de propiciar una gestión sustentable de los recursos.³⁴

Pese a esto, la gestión de la DMA ha alcanzado importantes logros y ha institucionalizado programas con positiva acogida y repercusión social, y las limitaciones se han tratado de superar a través de la implementación de variadas estrategias, planes, programas y proyectos, tal como se mencionó anteriormente. Hasta el momento muchas de estas han tenido algunos progresos en cuanto a los mecanismos de coordinación interinstitucional que faciliten la implementación de normas ambientales, la capacitación de las instituciones involucradas, e incluso la incorporación del sector privado a los procesos de gestión y fiscalización ambiental, así como la adopción de criterios de sustentabilidad en muchas de las actividades.³⁵ Se han realizado también esfuerzos en temas de participación ciudadana en la gestión, veedurías de proyectos que pudieran atentar contra el ambiente en el Distrito y esfuerzos de capacitación y educación ambiental.

Sin embargo, cada uno de estos avances, aún requieren evaluarse y mejorarse. La institucionalidad creada, a ratos resulta dispersa, sumada a mecanismos de recopilación de información no siempre eficientes e irregulares, a instrumentos de seguimiento, monitoreo y control débiles y a un desconocimiento de normas y procedimientos, incluso por muchos de los funcionarios municipales y de la población en general. La capacitación en relación a este tema es insuficiente.

El marcado progreso en la formulación de normativas que regulen el uso de los recursos naturales y las actividades que pudieran ocasionar daños al ambiente se enfrenta a la dificultad generada por la complejidad en los dispositivos burocráticos necesarios para que estas puedan cumplirse. Al ser la gestión ambiental un área transversal a todos los sectores, las dificultades de coordinación entre sectores y con otros niveles de gobierno con los cuales se deben definir estrategias y proyectos también constituyen un obstáculo en la concreción de acuerdos.³⁶

Adicionalmente, los quiteños, no cuentan con suficiente información sobre cómo reclamar en caso de ser afectados por daños causados por contaminación o deterioro ambiental, ni tienen acceso a apoyo legal gratuito,

³⁴ Coello y Encalada, 2006, citados en Mentefactura, Ecolex, SCL Econometrics; *Análisis Ambiental País*. Quito. Informe elaborado para el BID. 2007. Según este informe, el gasto destinado desde el gobierno central para ambiente era del 0,30% en el 2005. Sin embargo, los gobiernos seccionales han ido destinando mayores rubros e inversión a éstas áreas de gestión, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos.

³⁵ BID; *Perfil ejecutivo de la gestión ambiental en la Región Andina*. CAEMA. 2001.

³⁶ Rodríguez-Becerra, Manuel; Espinosa Guillermo, David, 2006.

por lo que el ejercicio de hacer cumplir las normas ambientales es muy débil. No existe una suficiente relación entre Coordinaciones Ambientales y Comisarías de las administraciones zonales y las administraciones zonales y juntas parroquiales, que hagan posible una eficiente atención a denuncias, seguimiento a demandas por conflictos ambientales y sanciones por violación a las normas.

Tampoco existe en la práctica, un sistema verdaderamente integrado de planificación, que permita una gestión coordinada y coherente, con los requerimientos del sector, sino que más bien se tiende a concebir el sistema, con “lógicas territoriales”, lo cual, para el caso de los recursos naturales no siempre es pertinente, ya que éstos traspasan las fronteras administrativas.³⁷ Frente a esta realidad institucional, las posibilidades de funcionamiento de las veedurías ciudadanas es muy limitado o inexistente.³⁸

Ante esta situación, son prioritarios los esfuerzos para el fortalecimiento y consolidación institucional necesaria para lograrlo, además de voluntad política y de la implementación de mecanismos de presión social que exijan el cumplimiento de los acuerdos a los que se vaya llegando a través de procesos consensuados entre todos los actores interesados.³⁹

Las dificultades que todavía persisten y que debe superar la gestión ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pueden resumirse de la siguiente manera:⁴⁰

Deficiencias político-institucionales: recientemente, y a partir de la constitución aprobada en septiembre de 2008, los recursos naturales son considerados recursos estratégico para el país, lo que limitó su carácter prioritario dentro de las estrategias de gestión en décadas pasadas; además, la capacidad de gestión institucional es débil, la implementación del marco regulatorio ambiental respecto a sanciones e incentivos no es rigurosa, entre otros.

Débil participación social y gestión de la información: escasa conciencia social y conocimiento respecto a los problemas ambientales, insuficiente capacitación y creación de oportunidades de participación de la ciudadanía, débil cohesión social que permita la co-gestión, toma de decisiones y resolución de problemas de origen socioambiental, etc.

³⁷ PRO-ODM/CONCOPE, 2007.

³⁸ Proyecto “Capacitación en veeduría ambiental a mujeres en la parroquia de Tumbaco”. Sistematización de la experiencia, 2007.

³⁹ PRO-ODM/CONCOPE, 2007

⁴⁰ Categorías obtenidas de la clasificación encontrada en Mentefactura, Ecolex, SCL Econometrics, 2007 y citadas en PRO-ODM/CONCOPE, 2007.

Insustentable manejo del sector económico-productivo y escaso desarrollo tecnológico: manifestados en una subvaloración de lo ambiental y un no reconocimiento de la importancia del manejo de los recursos naturales como claves para el desarrollo productivo.

3.1 Condiciones ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito

A pesar de ciertas limitaciones en las capacidades de gestión institucional en aspectos vinculados con el manejo ambiental, las condiciones ambientales del Distrito Metropolitano de Quito, presentan avances y ventajas comparativas respecto al resto de ciudades del país. Sin embargo aún está pendiente la equidad entre zonas urbanas y rurales, sobre todo en lo que se refiere al saneamiento ambiental a través de la cobertura de servicios básicos.

Según una investigación sobre el Análisis Ambiental del País realizada para el BID, las posibilidades de planificación respecto a éstos servicios se complejizan, debido a que las ciudades aún presentan problemas respecto al uso actual del suelo, ocasionado por invasiones ilegales que propician una expansión desordenada, impidiendo una gestión eficiente respecto a la cobertura de servicios básicos, y acrecentando las condiciones de precariedad habitacional.

En lo que respecta a la cobertura del servicio de agua para el Distrito, las cifras para el 2006, revelan una cobertura del 95,97% para la zona urbana, y un porcentaje algo menor para todo el distrito (94,6%).⁴¹ Pero algunas parroquias rurales que forman parte del distrito como Nayón, Pomasqui y Cumbayá, presentan una cobertura bastante más baja (70%), otras como Calacalí y Amaguaña presentan cifras del 40% de cobertura, y en Gualea la cobertura aún está por debajo del 10%.⁴² El acceso a red de alcantarillado se ha extendido al 95% de la zona urbana, mientras que en las zonas rurales llega al 25%.⁴³

El acceso a sistemas de eliminación de excretas ha alcanzado una cobertura a nivel urbano del 99% y a nivel rural del 86%, estando la mayoría de parroquias rurales por sobre el 70%. Las cifras más bajas se presentan en parroquias rurales como Lloa, Nono y Tababela (entre el 50% y 60% de

⁴¹ EMAAP, 2006.

⁴² Cifras para el Censo del año 2001, citadas en PNUD-CISMIL-MDMQ, 2008. Distrito Metropolitano de Quito: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de la situación 2007. Quito (SENPLADES/PNUD/FLACSO). No existe información a nivel parroquial más actualizada.

⁴³ Cifras de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006, citadas en PNUD-CISMIL-MDMQ, 2008.

cobertura). El servicio de recolección de basura también se ha generalizado en las zonas urbanas (99%), pero las disparidades existentes con las parroquias rurales son muy grandes (47%). Muchas de las parroquias rurales están incluso por debajo de esta cifra. La cobertura del servicio de aseo público en el Distrito es en las zonas urbanas del 86%, mientras que en áreas rurales es del 76%.⁴⁴

Como vemos, los avances respecto a la cobertura de servicios son bastante significativos, aunque las cifras correspondientes a las zonas rurales son reveladoras de la existencia de inequidades, por lo que el trabajo pendiente en ellas es prioritario.

El Distrito Metropolitano de Quito presenta también algunos problemas ambientales importantes, relacionados con la contaminación. En lo que respecta a los recursos hídricos, los ríos Machángara, Guayllabamba, Monjas y San Pedro reciben descargas de aguas residuales residenciales e industriales, especialmente el Machángara (el 75% de descargas se realizan en este río). La contaminación industrial está dada principalmente por industrias textiles, de cueros, alimentos, bebidas, productos no metálicos, etc., que descargan elementos químicos, muchos de ellos tóxicos y no degradables.⁴⁵

En cuanto a la contaminación del aire, es el incontrolado crecimiento del parque automotor el responsable del 80% de la contaminación atmosférica de Quito, producida por la generación de monóxido de carbono, y de esta cifra, el 97% corresponde a vehículos particulares, taxis y demás vehículos a gasolina. Además de las industrias, rellenos sanitarios, actividad agrícola, construcción de obras (generadoras de partículas sedimentales y material particulado respirable), entre otros.

El impacto a la salud provocado por estas causas, ocasiona la mayor cantidad de enfermedades respiratorias a los habitantes. Según datos de la Dirección Metropolitana Ambiental (DMA), se calculaba que para el año 2004 el costo por ausencia laboral y el tratamiento de las enfermedades respiratorias ascendía a 28 millones de dólares anuales.⁴⁶ En Tumbaco por ejemplo, la falta de cumplimiento y control de las regulaciones emitidas por el Municipio han permitido que el uso del suelo sea desordenado y se hayan levantado una gran cantidad de comercios, servicios e industrias que emiten contaminantes tóxicos al ambiente.⁴⁷

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Proyecto "Capacitación en veeduría ambiental a mujeres en la parroquia de Tumbaco". Sistematización de la experiencia, 2007.

La contaminación por ruido también es un aspecto que ha ido en aumento, superando los límites permitidos en los puntos de monitoreo municipales distribuidos en la ciudad y del mismo modo que la contaminación del aire, su causa principal es el parque automotor, aunque muchas veces este tipo de afectación al ambiente, no sea asumido con la precaución necesaria. Según la CORPAIRE y la DMMA, los puntos de mayor presión sonora en la ciudad se localizan en las administraciones zonales Norte (también por la presencia del aeropuerto), Eloy Alfaro y Tumbaco por donde circula gran cantidad de transporte pesado que entra y sale de Quito.⁴⁸

El manejo de residuos sólidos también constituye un problema para el distrito. Según cifras de EMASEO, en el Distrito se generan alrededor de 1.700 toneladas de basura diarias, la mayoría producida en domicilios (66,4%), seguida de los desechos industriales (12,5%). Del total de basura producida, un 57,8% de residuos son orgánicos, 10,4% plásticos, 7,3% papel y cartón. EMASEO, Quito Limpio y Fundación Natura son los encargados de realizar la recolección, transporte y disposición diferenciada de estos desechos en la estación de transferencia el Inga Bajo, que funciona desde el año 2003, y reemplaza al botadero de Zámbriza que ahora es utilizado para quema de gas.⁴⁹ Una mala disposición y tratamiento de estos desechos contamina las fuentes de agua que sirven para riego y podrían estar ocasionando problemas a la salud de los habitantes.

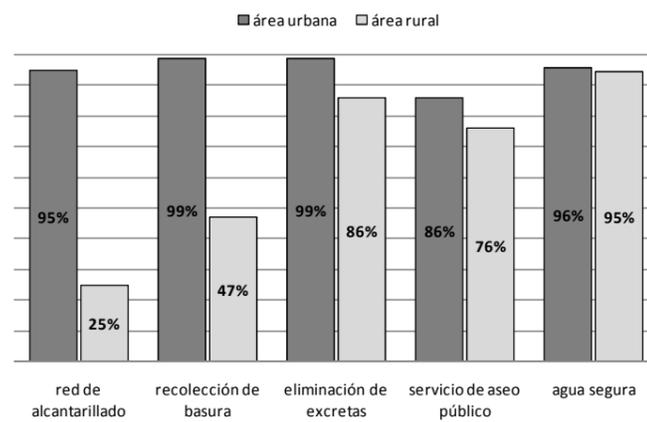
Una actividad que provoca impactos ambientales tanto en el mantenimiento de la cobertura vegetal y paisaje del distrito, así como repercusión en la salud humana, es el manejo de minas y canteras, sin embargo, este es un problema poco abordado por la política de gestión local, ya que hasta el momento, ésta ha sido un área de gestión donde mayor superposición competencial se enfrenta (especialmente con el Ministerio de Energía y Minas). Las zonas de mayor explotación son San Antonio, Pomasqui, Calderón y Guayllambamba, dedicadas principalmente a la explotación para materiales de construcción. Esta actividad se realiza con procesos técnicos deficientes, que causan impactos en el aire y suelo, ya que desestabilizan laderas y taludes y contaminan el aire con la cantidad de material particulado que desprenden.⁵⁰

⁴⁸ PNUD-CISMIL-MDMQ, 2008.

⁴⁹ EMASEO, Estudios y Proyectos 2007, citado en PNUD-CISMIL-MDMQ, 2008.

⁵⁰ PNUD-CISMIL-MDMQ, 2008.

Figura 1. Acceso a saneamiento ambiental a través de la cobertura de servicios básicos en el Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: PNUD-CISMIL-MDMQ.
Elaboración: Cristina Jarrín

3.2 Convivencia Sustentable en la ciudad de Quito: algunos casos

Como ya se mencionó, la Convivencia Sustentable, por ser un concepto poco utilizado, ha sido también insuficientemente debatido. Por lo general se discuten diferenciadamente sus componentes: desarrollo sustentable, cohesión social, manejo de conflictos, responsabilidad social, fortalecimiento institucional, gestión privada, etc. De la misma manera, tampoco es propuesto en los principios que guían la gestión socioambiental –entiéndase como propuesta conceptual-. Sin embargo, los valores y lineamientos que la conforman, ya han sido incorporados de una u otra manera en algunos de los proyectos que se ejecutan en coordinación de varios actores involucrados con la planificación y gestión ambiental, léase actores institucionales, privados y sociales. Este es el caso del Municipio de Quito, que a través de la instancia encargada de este sector de la gestión, viene ejecutando desde hace ya algún tiempo programas y proyectos que si bien no son llamados de “convivencia sustentable”, contienen objetivos y procesos de ejecución compatibles con esta propuesta.

Así, la Dirección Metropolitana Ambiental, en coordinación con otras instituciones, sector privado y cooperación, ha llevado adelante algunas iniciativas de protección de recursos naturales y gestión impactos ambientales

provocadas por las distintas actividades humanas en la ciudad de Quito, en coordinación con varios actores involucrados. Algunos de estos proyectos han sido exitosos, con resultados a largo plazo. Otros han sido más puntuales, pero han abierto posibilidades de mejora en los procesos de gestión socioambiental.

A continuación se hará un breve recorrido por dos de estas iniciativas, con el afán de presentar los esfuerzos realizados por DMA y verificar posibilidades reales de participación conjunta de varios actores de la gestión socioambiental en la ciudad. La mayoría de estas iniciativas son desconocidas para la mayoría de quienes vivimos en Quito, por lo que los esfuerzos de comunicación requieren de mejores estrategias. Cabe mencionar que, debido a que el propósito de esta exposición de casos es ponerlos a consideración del lector, en ningún caso significa un análisis pormenorizado de los alcances obtenidos con su ejecución, ni la posibilidad de argumentar observaciones o recomendaciones al respecto.

Caso 1. Gestores tecnificados y artesanales de residuos

El sector industrial de Quito produce más de 66 mil toneladas de desechos al año, de los cuales, alrededor del 10% son considerados peligrosos, ya que por sus características son corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos o inflamables. Según la Ordenanza 146 sobre Medio Ambiente expedida en 2006 por el Municipio de Quito, se aplica un Plan de Gestión de Residuos Industriales Peligrosos, que exige a las empresas rendir cuentas sobre el manejo de sus desechos.⁵¹

El Municipio de Quito, a través de la Dirección Metropolitana Ambiental, implementó en el 2005 el proyecto de “Gestores tecnificados y artesanales de residuos” para la recolección, transporte, tratamiento, recuperación y disposición final de residuos.

La normativa legal que respalda la ejecución de este proyecto es la siguiente:

- Ley de Gestión Ambiental, Art. 2 “La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.
- Ordenanza 146.

⁵¹ Noticia del Diario Hoy. “Los desechos ponen a sudar a las industrias”, publicado el 12 de febrero de 2007.

- Resolución 003 de las Normas Técnicas para la aplicación de la codificación del Título V, “del medio ambiente”, libro segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.
- Resolución 065 A del Instructivo que establece los Términos de Referencia para las condiciones técnicas de los gestores ambientales de residuos en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Instructivos de aplicación.

El proyecto se creó con el objetivo de disminuir la presión ocasionada sobre el Relleno Sanitario El Inga y aumentar su vida útil, ya que la ciudad de Quito produce más de 1.700 toneladas de basura al día. A través de esta iniciativa se buscó también impulsar nuevas formas de autogestión a través de la participación ciudadana, creándose empresas y compañías especializadas en el manejo de desechos peligrosos.

Los Gestores Tecnificados corresponden a empresas y los Gestores Artesanales son pequeños recicladores como minadores, recolectores de papel, de botellas, de cartón, plástico y otros. Estas dos categorías de gestores operan bajo requerimientos y términos de referencia establecidos por la municipalidad y licencias ambientales específicas.

Para los Gestores Tecnificados los requerimientos incluyen:

- Informe de Regulación Metropolitana e informe de compatibilidad de uso de suelo.
- Registro de establecimiento (otorgados por la Coordinación de Medio Ambiente de la Administración Zonal correspondiente).
- Certificado del Cuerpo de Bomberos.
- Estudio de Impacto Ambiental.
- Plan de Manejo Ambiental.
- Auditoría Ambiental.
- Licencia Ambiental a obtenerse luego de aprobado el Estudio de Impacto.
- Certificado Ambiental a obtenerse luego de la aprobación de la auditoría (estos emitidos por la DMA).
- Para el caso de transporte de residuos peligrosos además deben contar con una Licencia Ambiental del Ministerio del Ambiente y permisos emitidos por la EMSAT.⁵²

Por su parte, los Gestores Artesanales requieren un certificado de trabajo con un Gestor Tecnificado, que incluya los documentos antes mencionados.

⁵² Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte.

Desde el punto de vista empresarial, el manejo de los desechos industriales representa una dificultad, por lo que esta iniciativa está orientada a buscar una producción más limpia y a un reciclaje de desechos, ayudando también a disminuir el costo que representa el manejo responsable de los desechos industriales, ya que en la mayoría de industrias de Quito no existe aún una infraestructura para procesarlos. Este servicio prestado por los gestores es incluido dentro de los costos de la planilla de luz eléctrica, y dichos costos varían según el tipo de residuos generados (dependiendo de si estos requieren o no incineración).⁵³

En lo que lleva de ejecución este programa, ya son varios los actores que se han incorporado. Citamos el caso de la Universidad Católica, que implementó un proyecto de reciclaje (PROAMBIENTE), el mismo que cuenta con el Certificado de Gestor Artesanal emitido por la DMA, y el propósito es crear conciencia sobre el reducir, reutilizar y reciclar. A este proyecto se han unido alrededor de 50 empresas cooperantes y escuelas públicas y privadas del Distrito. Los residuos recolectados son vendidos a un Gestor Tecnificado, y luego transportados a otras ciudades y países, donde son procesados para reutilizarlos. Los ingresos obtenidos de la venta de residuos, son utilizados en campañas para incentivar este y otros proyectos ambientales.⁵⁴

El manejo de residuos industriales en el Distrito, funciona también a través de una *Bolsa de residuos*, que empezó a operar desde septiembre de 2005, ejecutada en coordinación de la Fundación Suiza de cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact) y la Cámara de Industriales de Pichincha. Consiste en un sistema de información⁵⁵ sin fines de lucro que busca mejorar la gestión ambiental del sector industrial a través de la compra-venta de residuos que pueden ser valorizados por quienes lo requieran como materia prima o insumo. La Bolsa de Residuos pone gratuitamente en contacto a demandantes y oferentes, ayudando a solucionar problemas de eliminación de residuos, fomentar un sistema de valorización a nivel industrial en el Distrito, reduciendo los costos de transporte y tratamiento de residuos y los costos de adquisición de materias primas.⁵⁶

También en el 2006, comenzó a funcionar una Veeduría Ambiental para el control social ante procesos de contaminación por residuos industriales en el Distrito. Esta veeduría cuenta con el apoyo del Proyecto REDEMI, también de la Fundación Suiza de cooperación para el Desarrollo Técnico

⁵³ www.hoy.com.ec/

⁵⁴ www.puce.edu.ec/reciclaje.

⁵⁵ www.borsi.org.

⁵⁶ Asforum, Gestores Ambientales.

(Swisscontact), el Ministerio del Ambiente, la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente, EMASEO, la Cámara de Industriales de Pichincha, entre otros.⁵⁷

Caso 2. Proyectos desarrollados a través del Fondo Ambiental de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente

Zona de Protección Agroecológica Oyambarillo: cercana a las parroquias de Tababela y Yaruquí, donde la mayor parte de su población se dedica a la producción agrícola y ganadera. El proyecto contempla la conservación de esta zona donde se encuentra una diversidad de flora y fauna, propia de formaciones de vegetación y de páramo, por lo que fue declarada Zona de Protección Agroecológica por el Municipio. Con esta declaración se ha llevado adelante algunas actividades complementarias en coordinación con otras instituciones, como es el caso de la Fundación Ambiente y Sociedad, con la cual se realizó un inventario de especies que contempla la elaboración de un manual para educación ambiental.

Implementación de sistemas de gestión ambiental en los establecimientos que conforman la asociación de empresarios del norte (AEN) sobre la base de aplicación de la Ordenanza Metropolitana 146: a través de este proyecto, esta asociación de empresarios (con más de setenta afiliados de empresas alimenticias, de la construcción, madereras, metalmecánicas, etc.) contó con recursos financieros no reembolsables y el diseño de una herramienta apropiada para la implementación de este sistema que tuvo cuatro fases: 1) análisis y evaluación de auditorías ambientales, 2) capacitación sobre normatividad ambiental, 3) Sistematización y formatización de los documentos requeridos para la implementación del sistema y 4) implementación del Sistema de Gestión Ambiental de acuerdo a las características individuales de cada empresa. Este proyecto requirió el compromiso de los participantes para mantener y mejorar este proceso continuamente y propiciar réplicas con otras empresas y otras ciudades del país.⁵⁸

Buenas prácticas ambientales y participación juvenil: este es un proyecto fundamentado en el quiebre existente entre las nociones que todos los ciudadanos tenemos sobre el discurso de conservación ambiental y desarrollo

⁵⁷ www.ecuadorenvivo.com. Veedores ciudadanos apoyan a la gestión industrial en Quito, del 28 de julio de 2008.

⁵⁸ DMMA/FONDO AMBIENTAL/ASFORUM. "Implementación de sistemas de gestión ambiental en los establecimientos que conforman la asociación de empresarios del norte (AEN) sobre la base de aplicación de la Ordenanza Metropolitana 146". Sistematización de la experiencia.

sustentable y la no incorporación de estas nociones en nuestras prácticas cotidianas. Busca precisamente cerrar esta brecha entre el conocimiento y la aplicabilidad. Está dirigido especialmente hacia estudiantes de colegios, con el objetivo de lograr una “alfabetización ambiental” de este sector de la población y la construcción de “nuevos sujetos urbanos” con una visión integral y un vínculo ambiental con el territorio, a través de un “cambio de conciencia y de actitudes” y de la construcción de una visión alternativa de relacionamiento con la ciudad a través de prácticas cotidianas. Ha sido ejecutado con la participación de algunos colegios del Distrito.⁵⁹

Capacitación en Veeduría Ambiental a Mujeres de la Parroquia de Tumbaco: proyecto realizado en el 2007, financiado por el Fondo Ambiental y ASFORUM y en coordinación con la Junta Parroquial de Tumbaco. Concibe a la gestión ambiental como un asunto comunitario y participativo. Ha permitido que la población se organice y se forme con herramientas para la cogestión, que les permitan identificar problemas y buscar soluciones, fiscalizar y controlar actividades que pudieran generar impactos, participar en toma de decisiones y generar procesos de reflexión en torno a temas ambientales.⁶⁰ El proyecto acreditó a 85 veedores ambientales en esta parroquia, sin embargo quedó pendiente el diseño de una estrategia que permita evaluar y dar seguimiento a la gestión de estos veedores.

Los casos presentados, constituyen una positiva muestra de la posibilidad de construcción de acuerdos entre actores diversos. Se han unido esfuerzos y capacidades con un objetivo común: contribuir creativamente a la gestión ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de lo que podríamos llamar una “convivencia sustentable”, donde una predisposición y voluntad positiva –o capital social en el sentido de Coleman- donde encontramos características de solidaridad, interacción, redes y organización social, pero también obligaciones y rasgos de “compromiso cívico” que facilitan la gestión de las instituciones públicas, tal como lo propone Putnam.

Lo importante es procurar que estas iniciativas tengan continuidad, para que sus resultados sean sostenibles a largo plazo, y evitar que los esfuerzos e inversión involucrada pasen a formar parte del “cementerio de proyectos” del que frecuentemente se habla cuando se hace referencia a las iniciativas de desarrollo en países latinoamericanos.

⁵⁹ Fundación de investigación y promoción social José Peralta, 2007.

⁶⁰ ASFORUM, 2007.

4. Conclusiones

Quito, ha logrado importantes avances comparativos en temas relacionados con la gestión ambiental. Vemos que las cifras reflejan la amplia cobertura que en materia de servicios básicos de saneamiento ambiental ha logrado el Municipio, que en la mayoría de casos en zonas urbanas sobrepasa el 95%. De entre todos los servicios de saneamiento, donde se percibe las mejores condiciones es en la cobertura de agua segura, donde los promedios del distrito muestran cifras del 96% en zonas urbanas y 95% en zonas rurales.

Sin embargo, en la mayoría de los casos aún persisten diferencias significativas entre las zonas urbanas y rurales, siendo estas en algunas de las parroquias rurales desconcertantemente alarmantes. Si bien las diferencias no se perciben al analizar las cifras globales del distrito, en casos como el servicio de agua por ejemplo, encontramos parroquias como Gualea, donde la cobertura no pasa del 10%. El servicio que muestra la brecha más significativa en cuanto a la diferencia entre zonas urbanas y rurales es el acceso a una red de alcantarillado, donde en las parroquias rurales la cobertura baja del 95% a nivel urbano, al 25% a nivel rural. Y estamos hablando del mismo cantón.

Del mismo modo que en la cobertura de servicios, también se ha podido observar que existen grandes esfuerzos por implementar programas y proyectos de conservación de recursos y manejo de residuos. Se ha logrado conjugar dentro de los mismos, principios de sustentabilidad y se ha incentivado también la participación conjunta de actores diversos en la gestión ambiental. Se han revisado iniciativas donde ha sido posible concertar objetivos y responsabilidades tanto desde la institucionalidad local, como a través de la coordinación intersectorial, la participación del sector privado y la sociedad civil.

Aún así persiste la necesidad de trabajar en mecanismos de planificación y control de estos emprendimientos. No toda intervención social y ambiental es positiva, ya que una falta de coordinación con las instituciones responsables o la presencia de juegos de poder entre actores asimétricos provocaría por lo menos un desgaste y mala inversión de recursos, sino impactos ambientales y procesos de conflictividad social a largo plazo. El debate sobre la convivencia sustentable entre actores y el ambiente, la prudencia en la utilización de términos y conceptos para legitimar acciones, así como los roles y seguimiento de las intervenciones privadas es prioritario.

Existen obstáculos que deben superarse. La falta de correspondencia entre la normativa existente para temas ambientales y las posibilidades de

aplicabilidad son un ejemplo de ello. Aún no existe un conocimiento generalizado por parte de todos los actores sobre procedimientos y normas a seguir tanto para su aplicabilidad, como la posibilidad de actuar en caso de que se desencadenen procesos conflictivos generados en el mal manejo de recursos o en casos de afectación por contaminación. La implementación de mecanismos de control, así como estrategias comunicacionales y capacitación son indispensables, para lograr incentivos y participación ciudadana.

La instancia municipal para la planificación y gestión de temas ambientales es la Dirección Metropolitana Ambiental, que pese a todos los esfuerzos realizados y logros alcanzados, aún tienen que enfrentar la falta de profesionalidad de ciertos funcionarios, la dificultad de coordinación con otros niveles de gobierno, ya sean estos niveles inferiores como las Juntas Parroquiales o superiores como el Consejo Provincial e incluso el mismo gobierno central. La posibilidad de coordinación y planificación conjunta adquiere una importancia mayor cuando hablamos de recursos naturales, ya que éstos no siempre pueden ser gestionados de acuerdo a divisiones administrativas.

Actualmente, la gestión institucional del país, y entre ellas la ambiental, enfrenta nuevos retos frente al marco constitucional recientemente adoptado. La nueva distribución de competencias para cada uno de los niveles de gobierno es clave. Ya no existirá la dicotomía entre la responsabilidad por la gestión urbana y la rural, lo que obligará a los municipios a fortalecer sus estrategias integrales de desarrollo territorial, con lo que se espera que las disparidades existentes, por ejemplo en cobertura de servicios de saneamiento ambiental disminuyan. Los distritos metropolitanos, como los reconoce la Constitución, son un nivel de gobierno que asume competencias de las regiones, provincias y cantones, por lo que es indispensable un fortalecimiento institucional coherente con las nuevas responsabilidades.

En este contexto, el Instituto de la Ciudad, por encargo de la Alcaldía Metropolitana, trabajó el Proyecto de Estatuto Autónomo para el Distrito Metropolitano de Quito, en el cual la gestión ambiental del Gobierno Metropolitano también fue considerada.⁶¹ La propuesta prevé en su jurisdicción territorial, normas de control de carácter progresivo, acciones preventivas y correctivas de impactos negativos, pero también incentivos ante iniciativas de conservación. Toma en cuenta la participación del sector público y privado bajo la observancia de principios de integralidad, transversalidad y responsabilidad.

⁶¹ Proyecto de Estatuto Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, Título Octavo, Capítulo cuarto, en www.institutodelaciudad.com.ec

El estatuto es un instrumento legal que ordenará las diversas áreas de gestión distrital, sin embargo, tras su aprobación se precisará de una armonización de ordenanzas y reglamentos para que guarden coherencia con el nuevo marco jurídico de la ciudad.

Frente a todos estos retos, es indispensable una actitud positiva y abierta de todos quienes vivimos en Quito para construir capacidades de convivencia que permitan que nuestra ciudad sea un “espacio posibilitador” con oportunidades diversas y relaciones estimulantes, y no una “trampa espacial” que desincentive nuestra participación y compromiso.

Bibliografía

- ARGÜELLO, María; GUAMÁN, Fabricio; TORRES, Víctor; VALENCIA, Hernán. 2004. “*Las dimensiones del Desarrollo Sustentable*” en Introducción al desarrollo local sustentable. CAMAREN, Quito.
- ARNOLD-CATHALIFAUD, Marcelo. 2003. Autoproducción de la amenaza ambiental en la sociedad contemporánea. Revista MAD N°9. Universidad de Chile. Departamento de Antropología, Santiago de Chile.
- BID. 2001. Perfil ejecutivo de la gestión ambiental en la Región Andina. CAEMA.
- BRETÓN, Víctor. 2001. “*Capital social, etnicidad y desarrollo: algunas consideraciones críticas desde los Andes ecuatorianos*” en Revista Yachaikuma (N° 2, ICCI).
- CARPINTERO, Oscar; ROMANO, Joaquín (s.f) Capital natural y sostenibilidad económico-ecológica: un análisis crítico de los indicadores. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid. (disponible en: www.jcyl.es/jcyl/cee/dgeae/congresos_ecoreg/CERCL/57.PDF).
- CASA DE LA PAZ. 2006. Convivencia Sustentable. Una propuesta para construir las relaciones empresa-comunidad, Santiago de Chile.
- COLEMAN, James. 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge, Harvard University Press.
- CONTRERAS, Jackeline. 2004. El impacto de la contaminación del aire en la vida y en las percepciones de género en la ciudad de Quito, Quito.
- CÓRDOBA, Marco. 2008. Lo urbano en su complejidad, una lectura desde América Latina. FLACSO/MINISTERIO DE CULTURA, Quito.
- CUERVO, Mauricio. 2003. Ciudad y globalización en América latina: estado del arte. Serie Gestión Pública (N° 37). ILPES-NACIONES UNIDAS-

- CEPAL. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile.
- DE MATTOS, Carlos. 2002. Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana. Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Cuba.
- DMMA/FONDO AMBIENTAL/ASFORUM. "Implementación de sistemas de gestión ambiental en los establecimientos que conforman la asociación de empresarios del norte (AEN) sobre la base de aplicación de la Ordenanza Metropolitana 146". Sistematización de la experiencia, Quito.
- DURSTON, John. 2000. ¿Qué es el capital social comunitario?. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____. 2002. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escalesras. CEPAL, Santiago de Chile.
- ELIZALDE, Antonio. s.f. ¿Es sustentable ambientalmente el crecimiento capitalista?. Universidad Bolivariana. (disponible en: www.construyepais.cl/documentos/es_sustentablecapitalista.doc)
- EQUIZA, Fran. s.f. Amartya Sen y sus aportaciones a la Teoría del Desarrollo: Algunas reflexiones. (disponible en: www.iigov.org/dhial/?p=23_0).
- ESCOBAR, Arturo. s.f. "El desarrollo sostenible: diálogo de discursos" en Ecología y Desarrollo. Revista Foro.
- FONDO AMBIENTAL QUITO, ASFORUM. 2007. Proyecto Capacitación en veeduría ambiental a mujeres en la parroquia de Tumbaco. Sistematización de la experiencia, Quito.
- FORNI, Pablo; SILES, Marcelo; BARREIRO, Lucrecia. 2004. ¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza?. JSRI Research (Nº 35), The Julian Samora Research Institute, Michigan State University, Michigan.
- FUNDACIÓN NATURA/UICN. 1995. Desarrollo Sostenible: aproximaciones conceptuales. Proyecto Amazonía, Quito.
- GALLOPÍN, Gilberto. 2003. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. Serie Medio ambiente y desarrollo (Nº 64). CEPAL, Santiago de Chile. (disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14256/lc11864p.pdf).
- GUZMÁN, Saúl. 1999. Los dilemas del Desarrollo Sustentable, fondo para las Naciones Unidas. (disponible en: www.tij.uia.mx/elbordo/vol05/dil_des_sust_1.html).
- ILLICH, Iván. 1985. La convivencialidad, Editorial Planeta, México
- JORDÁN, Ricardo. 2003. Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie Gestión urbana para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (Nº75). CEPAL, Santiago de Chile.

- LAFUENTE, Alberto; Pueyo, Ramón. 2003. Responsabilidad Social Corporativa y Políticas públicas, documento de trabajo, ECODES. (disponible en www.ecodes.org/documentosecores/ecodes_fa_RSC_politicas_publicas.pdf).
- LECHNER, Norbert. 2000. Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y desarrollo* (Nº 7).
- MAYA, Augusto Ángel. 2002. El retorno de Ícaro: la razón de la vida. Muerte y vida de la filosofía, una propuesta ambiental. ASOCARS/IDEA/PNUMA/UNDP, Colombia.
- MENTEFACURA, Ecolex, SCL Econometrics. 2007. Análisis Ambiental País. Informe elaborado para el BID, Quito.
- MERLINSKY, Gabriela. 2004. Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas? Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MILLÁN, René; GORDÓN, Sara. 2004. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología* (Nº 4). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México D.F.
- MONTOYA, Jhon. 2004. Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización. *Cuadernos de Geografía* (Nº13). Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Geografía, Bogotá.
- OSSENBRÜGGE, Jürgen. 2003. Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina. *Revista Iberoamericana* III.
- PINIAGUA, Ángel; MOYANO, Eduardo. 1993. Medio ambiente, desarrollo sostenible y escalas de sustentabilidad". *Revista REIS* (Nº 83), España. (disponible en: www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_083_07.pdf)
- PNUD-CISMIL-MDMQ. 2008. Distrito Metropolitano de Quito: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de la situación. SENPLADES/PNUD/FLACSO, Quito.
- PORTES, Alejandro. 1999. "Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" en De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Fondo de cultura económica, Buenos Aires.
- PRO –ODM / CONCOPE. 2007. Informe del proyecto Descentralización y gestión territorial dirigida hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Quito.
- PUTNAM, Robert. 1993. Making Democracy Work. New Jersey, Princeton University Press.
- RIECHMAN, Jorge. 1999. Necesitar, desear, vivir: sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Los libros de la Catarata, Madrid.
- RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel; ESPINOSA, Guillermo, WILK, David (ed.) 2002. Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe.

- Evolución, tendencias y principales prácticas. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, Washington D.C.
- SALTOS, Napoleón; REYES, Ariadna. 2007. Buenas prácticas ambientales y participación juvenil. Fundación de Investigación y Promoción Social José Peralta/Fondo Ambiental del DMQ, Quito.
- SCHEINFELD, Enrique. 1999. Proyectos de inversión y conflictos ambientales. Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAP/PNUD, México, D.F.
- SCHUMACHER, Friedrich. 1981. Lo pequeño es hermoso, H. Blume Ediciones, Madrid.
- TRIVELLI, Pablo. 2000. Urban Management for the Sustainable Development of Big-Latin American cities. Documento presentado en "Regional Conference for Latin American and the Caribbean-Urban Administration for Sustainable Development", Río de Janeiro.
- WINCHESTER, Lucy. 2006. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo (N°99). NACIONES UNIDAS-CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

CAPÍTULO IV

La crisis internacional y la economía de Quito

Raúl Aldaz Peña¹

La actual crisis económica internacional tendrá efectos importantes sobre el país y Quito. Frente a esta realidad, la ciudad enfrenta escenarios específicos contingentes a la recuperación internacional y a la reacción que el gobierno nacional tenga. Algunos efectos ya se sienten a nivel local. Existe una recomposición en la cartera de ahorro de los quiteños, una caída en la colocación de créditos dentro del distrito, un aumento de las remesas recibidas y un aumento del desempleo (aunque menor que en el resto del país); cambios que pueden ser atribuidos a la crisis económica internacional. Por otro lado, las circunstancias actuales también constituyen una oportunidad para cambios institucionales que reduzcan la influencia negativa de la crisis actual y que fortalezcan la economía del distrito hacia el futuro, en esta línea se encuentran: mayor incentivo al estudio de la economía del distrito, incentivos para la inversión productiva de las remesas, y la profundización de un proceso de descentralización que traiga más autonomía financiera al distrito.

Palabras clave: economía, crisis económica internacional, créditos, remesas, ahorro.

¹ Pregrado y postgrado en economía, PUCE y Baylor University. Experiencia profesional como investigador de organizaciones públicas y privadas y como docente de pregrado y postgrado. Coordinador del Área de Inclusión Urbana en el Instituto de la Ciudad.

Introducción

El ex alcalde de Quito, Paco Moncayo, y el Concejo Metropolitano, en octubre del 2008, pidieron al Instituto de la Ciudad que analice y presente los escenarios que puede enfrentar la economía quiteña y la gestión municipal frente a la crisis económica internacional que para entonces empezaba a surgir y a copar el debate mediático. Este pedido reflejó el interés de la administración municipal sobre un tema que ha influido en la ciudad y cuyas consecuencias se continuarán sintiendo en las próximas semanas.

En respuesta al pedido del ex Alcalde y del Concejo Metropolitano, el Instituto de la Ciudad elaboró el documento “Quito Frente a la Crisis Internacional: Escenarios y Respuestas”, que fue presentado al Concejo Metropolitano en diciembre del 2008. Este documento, casi en su totalidad, es el que se presenta en la primera parte de este artículo. En él se señalan brevemente los antecedentes internacionales de la crisis actual; los efectos que pudiera tener el país (en la economía real y financiera) y el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), evaluados al momento de la elaboración del borrador inicial; el contexto de la economía local, determinado por la recuperación mundial y las políticas nacionales; los escenarios que pudiera enfrentar el DMQ y las alternativas de acción a corto y mediano plazo; y los pasos a seguir.

Una de las recomendaciones que hiciera el estudio del Instituto de la Ciudad, fue crear un Comité de Crisis para monitorear la evolución de los efectos de la crisis sobre Quito. Esta sugerencia fue acogida, y el ex Alcalde, Paco Moncayo determinó que dicho comité se integre por el Instituto de la Ciudad y por la Secretarías de: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Territorial. El trabajo de monitoreo del Comité de Crisis se tradujo en un documento que analizó la evolución de la economía quiteña en los últimos meses del 2008 y los primeros meses del 2009.

En mayo del 2009, el Instituto de la Ciudad presentó este trabajo, “Realidad y Oportunidad: La Economía de Quito entre 2008 y 2009”, para discusión de la ciudad entera. Casi la totalidad de este documento constituye la segunda parte de este artículo y revisa los siguientes temas: un monitoreo de las principales variables macroeconómicas del país y de las finanzas gubernamentales, que contextualizan este período, así como algunas variables económicas disponibles al nivel de Quito; una revisión de las consecuencias

económicas para la ciudad, del escenario político de este período; una revisión de las oportunidades para la economía distrital a la luz de lo analizado previamente.

La última parte de este texto, sugiere algunas conclusiones derivadas de las investigaciones presentadas, que enriquecen el análisis realizado a lo largo del documento –sobre Quito y la crisis económica internacional–, y además trazan líneas de investigación que, si bien parten de este tema, lo rebasan, y sugieren una agenda de investigación sobre temas económicos relacionados con la ciudad. Esta agenda debe ser considerada y abordada por instancias académicas, públicas y privadas, para generar debates ulteriores, que en definitiva, sugieran políticas de acción para mejorar las oportunidades económicas de quienes viven en el Distrito Metropolitano de Quito, una condición imprescindible para el desarrollo –en su concepción más amplia– de la ciudad.

Primera parte

Actualmente el mundo atraviesa un período de dificultades económicas, y aunque las consecuencias sean diferenciadas en cada país o región, Ecuador y Quito también serán afectados. Frente a esta realidad, los gobiernos deben asumir retos para minimizar las consecuencias negativas de esta crisis, para reducir su duración, y para aprovechar las oportunidades que el estado actual de la economía pueda brindar. Por estas razones, el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito debe reconocer, estudiar, y monitorear la influencia de la crisis actual sobre Quito.

Una crisis económica devela ciertas debilidades que la estructura económica local puede tener, y esto permite reconocer los problemas coyunturales y de mediano plazo. A continuación se revisan los posibles efectos de la crisis internacional sobre la economía de la ciudad y sobre la gestión municipal. Además de sugerir medidas de corto plazo para los problemas más cercanos, es imprescindible utilizar la coyuntura actual para delinear estrategias que tengan objetivos de mayor aliento y que fortalezcan la economía, la sociedad quiteña, y la estructura municipal.

La influencia de la crisis sobre la economía nacional depende de algunos factores. Primero, la propia recuperación internacional determinará los

tiempos de la recuperación de la economía local. Segundo, la reacción del Gobierno Nacional también influye en la forma y los tiempos de la recuperación nacional. Tercero, las acciones que tome el Gobierno Nacional están condicionadas por las circunstancias políticas. La interacción de estos factores configurará escenarios dentro de los cuales el Gobierno Metropolitano actuará, y por lo tanto debe considerarlos.

Existen dos aspectos importantes que cobijan las sugerencias que se plantean más adelante. Primero, el Gobierno Metropolitano debe liderar un proceso de cohesión y de establecimiento de vínculos entre los actores de la ciudad, para reducir la conflictividad política, generar acuerdos, y para “desatar” la solidaridad social y económica entre los actores. Segundo, el Gobierno Metropolitano debe liderar una profundización de la descentralización, a partir de esta coyuntura de crisis, para lograr mayor autosuficiencia. Además, existen efectos de corto plazo que el Gobierno Metropolitano también debe abordar.

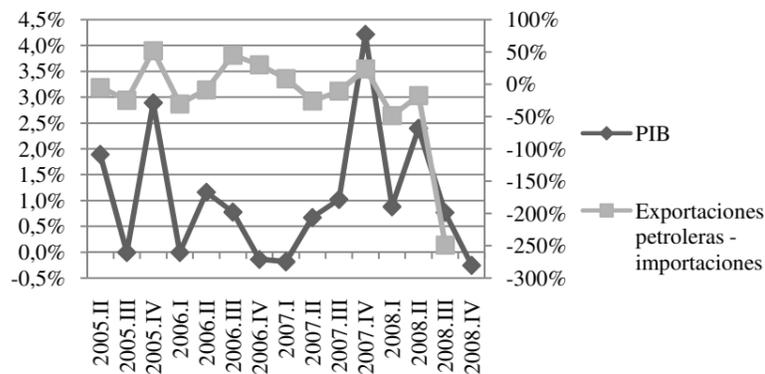
1. Antecedentes

El origen de la crisis internacional actual está en la esfera financiera de la economía, pero a mediano plazo se transmitirá al sector real. A través de estas vías –financiera y real– la crisis influirá en la economía ecuatoriana. Por la naturaleza de estos fenómenos, la influencia financiera se sentirá antes que el impacto en la producción real. Sin embargo, a mediano plazo, los dos efectos entrarán en acción de forma simultánea. Consecuentemente, las respuestas a estos problemas deben enfocarse en las esferas financieras (primero, en el corto plazo) y real (después, en el mediano plazo), pero dentro de un programa conjunto.

La influencia inicial en la esfera financiera se manifestará inmediatamente en una apreciación del dólar frente a otras monedas y en un aumento en el costo del financiamiento externo; sin embargo, paulatinamente también se sentirá una reducción de flujos de dinero hacia la economía ecuatoriana, principalmente por una caída de las remesas (y en menor medida por una reducción de la inversión).

El sector real sentirá los efectos de la crisis mundial, pero no lo hará inmediatamente. El valor de las exportaciones seguramente caerá, lo que influirá en la economía nacional a través de algunos mecanismos; por ejemplo en la Figura 1 se observa un comportamiento similar entre el crecimiento de la balanza comercial (considerando sólo las exportaciones de petróleo) y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta relación sugiere que el desempeño de la economía ecuatoriana está vinculado a las exportaciones petroleras.

Figura 1. Sector Externo y Producción (crecimiento trimestral)

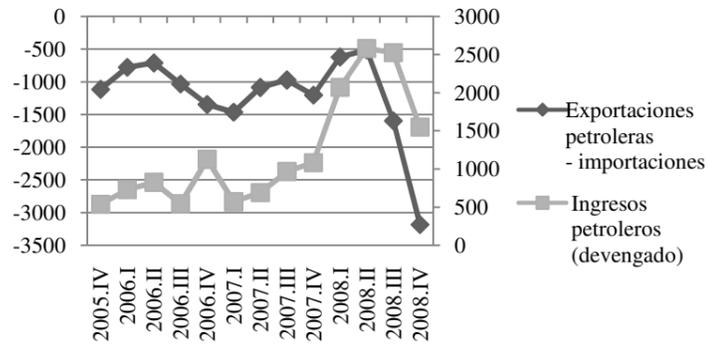


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz.

Tanto el sector público como el privado tendrán menos ingresos, pero el efecto final dependerá de la forma cómo se involucra cada sector a la economía mundial. Para el caso del sector público, existe una relación considerable entre el valor de las exportaciones petroleras con sus ingresos. A manera de ejemplo, en la Figura 2 se aprecia un comportamiento muy similar entre la balanza comercial petrolera y los ingresos petroleros que registra el presupuesto del Sector Público no Financiero (SPNF). En este caso, el saldo de las exportaciones petroleras (menos las importaciones totales) parece influir en los ingresos que registra el sector público ecuatoriano. Esto sugiere que una reducción en las exportaciones de crudo influirá negativamente en

los ingresos del Estado. Paladines (2008) aborda los efectos que puede tener la crisis internacional sobre los gobiernos locales.

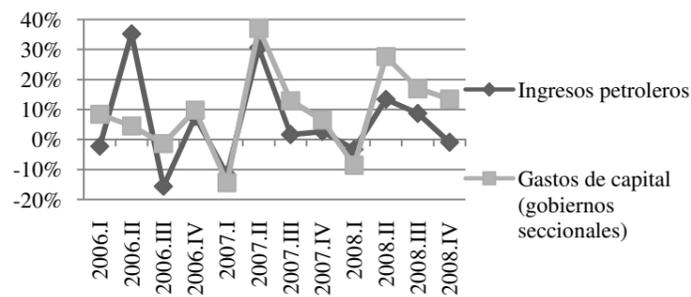
Figura 2. Sector Externo y Presupuesto (millones de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

Adicionalmente, las fuentes de ingresos del SPNF influyen en la composición del gasto estatal. Por ejemplo, los rubros Otros Gastos y Gastos de Capital (del Gobierno Central) muestran una correlación mayor con los ingresos petroleros que con los ingresos no petroleros del SPNF. Por otro lado, los Gastos de Capital (de los Gobiernos Seccionales) muestran una fuerte correlación con los ingresos no petroleros (ver Figura 3).

Figura 3. Ingresos no Petroleros y Gastos de Capital (devengado, crecimiento trimestral)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

Los efectos de la crisis sobre el sector real se reflejarán a partir del primer trimestre del próximo año. Sin embargo, el impacto definitivo y su duración dependen de dos factores: la velocidad con la que se reactive la economía mundial y el tipo de reacción que tenga el Gobierno Nacional. Además, el impacto fiscal estará diferenciado para los distintos niveles gobierno, a través del tipo de gasto al que afecte una reducción de los ingresos petroleros, como se menciona en el párrafo anterior. Adicionalmente, la reacción del Gobierno Nacional será de tipo sectorial y no necesariamente territorial. Por estas razones, la planificación del Gobierno Metropolitano para afrontar la crisis debe considerar: la velocidad de recuperación de la economía global y el tipo de reacción del Gobierno Nacional.

2. Efectos de la crisis mundial en el Ecuador

2.1 Economía financiera

El origen de la crisis actual está en la esfera financiera de la economía y consecuentemente también impactará al Ecuador a través de esta vía. Si bien el origen cronológico es difícil de establecer, el hecho económico reciente fue la pérdida de liquidez y debilitamiento patrimonial de instituciones financieras norteamericanas, que ocasionó rescates, fusiones y compras forzadas de bancos y "malos activos" de las instituciones financieras. Estos

hechos - junto con la desaceleración económica de EE.UU. - provocaron que los agentes privados pierdan confianza sobre las perspectivas futuras y se deshagan de acciones empresariales.

La reacción de los inversionistas privados fue optar por activos financieros más seguros, por ejemplo, comprar bonos del tesoro de Estados Unidos, contratos futuros de dólares u oro. Aquí se inicia el primer efecto que ha sentido la economía ecuatoriana: el dólar se revalorizó porque más agentes lo demandaron (lo que reduce la competitividad de nuestras exportaciones).

La desaceleración de la economía mundial implica que las economías emergentes, como la del Ecuador, se debiliten porque los precios de sus principales exportaciones (*commodities*) caerán. Esto implica que la percepción de solvencia de estos gobiernos también declinaría. Consecuentemente, la percepción internacional sobre el riesgo de agentes ecuatorianos (privados y estatales) aumenta. Esto se refleja en el segundo efecto inmediato: el riesgo país aumenta (la contratación de créditos externos se encarece).

La desaceleración mundial también trae consigo una reducción de las remesas de emigrantes ecuatorianos; adicionalmente, la demanda por las exportaciones ecuatorianas también caerá. En conjunto, esto implica que el tercer efecto que sienta el Ecuador (aunque no sea tan rápido como los dos anteriores) será: una reducción del flujo de divisas que recibe la economía nacional.

Si bien estos efectos no afectan considerablemente los incentivos del sistema financiero nacional, indirectamente pueden mostrar señales de peligro. Con menos fuentes de divisas y con un mercado financiero internacional restringido para el país, un problema de liquidez de la economía ecuatoriana puede ser muy peligroso en términos económicos y políticos. La combinación de una contracción económica y una reducción del flujo de divisas para el país puede ser un escenario previo a la desdolarización de la economía. Esta consecuencia, producto de la iliquidez y el estancamiento, puede ser muy perjudicial para la economía ecuatoriana (especialmente para el consumo, la inversión privada y el sistema financiero), además de ser políticamente riesgoso para el Gobierno Nacional. La existencia de este riesgo incentiva a que el sistema financiero nacional coloque (más) activos fuera de la economía y reduzca aún más el stock de divisas del país.

2.2 Economía real

La recesión económica mundial influirá en la esfera real de la economía ecuatoriana a través de algunas cadenas de transmisión. El sector privado internacional reducirá su demanda de camarón, banano, flores y turismo (además de otros productos agrícolas) que constituyen las principales exportaciones privadas del país. Esto representa menos ingresos por exportaciones y puede implicar una contracción de la economía local. Este es uno de los canales de transmisión de la crisis internacional sobre la economía quiteña; particularmente la reducción de las exportaciones de flores influirá directamente sobre el empleo de Quito, entendida como ciudad-región, lo que incluso puede presionar a una contracción del mercado laboral del Distrito.

La reducción del envío de remesas no sólo reducirá el flujo de divisas hacia la economía, también impactará en el sector real de la economía. Este flujo de recursos influye en el monto – que con seguridad se reduciría – y la estructura de consumo de las familias; la reestructuración del consumo también influirá negativamente en la construcción.

El impacto del precio del petróleo es diferente al del resto de productos porque tiene una influencia positiva y negativa sobre las finanzas públicas. Por un lado, un menor precio del crudo representa menos ingresos para el Estado. Pero por otro lado, un menor precio de los derivados representa un gasto menor en el subsidio para el consumo interno de derivados. Aún así, el primer efecto domina al segundo, el resultado neto de una reducción del precio del petróleo es de una reducción de los ingresos fiscales. Con menos ingresos, el Estado reducirá su gasto, y lo hará en los rubros más flexibles; la inversión estatal no será de la magnitud presupuestada inicialmente, mientras que el gasto corriente apenas se reducirá. Considerando que en la economía nacional la inversión estatal es mayor que la privada, la reducción del precio del petróleo influirá negativamente en la inversión total.

En resumen, el consumo privado, la inversión (privada y estatal) y las exportaciones caerán. En conjunto, estos mecanismos provocarán el cuarto y quinto efecto sobre la economía: caída de la producción y el empleo. La evolución de la inflación es ambigua. Por un lado, una contracción de la demanda agregada reduciría los precios, y por otro, una reducción de la oferta agregada presionaría los precios al alza.

La proyección realizada sobre la evolución del PIB nacional señala que el Ecuador cerrará el 2009 con un crecimiento negativo² cercano a los dos puntos porcentuales. Sin embargo, dadas las restricciones de la metodología utilizada este valor puede estar magnificado³. La economía ecuatoriana sentirá el efecto de la crisis internacional principalmente durante el primero y tercer trimestre del 2009. En términos de los componentes del PIB, los sectores más afectados serían las exportaciones, el consumo del Gobierno y la inversión (formación bruta de capital fijo).

2.3 Efectos sobre el Distrito Metropolitano de Quito

La crisis internacional y nacional influirá en la economía del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en varios niveles: en la economía de la ciudad, en la economía familiar y en las finanzas del Gobierno Metropolitano. En esta parte se da un recuento cualitativo de los posibles efectos.

2.3.1 Economía de Quito

Debido a las restricciones sobre la información disponible, no existe una cuantificación de la producción en el Distrito Metropolitano de Quito, lo que dificulta una estimación sobre el efecto que puede tener la crisis internacional sobre la economía de la ciudad. Sin embargo, utilizando las Cuentas Nacionales Provinciales calculadas por el Banco Central del Ecuador, se puede estimar la evolución de la economía de Pichincha⁴ durante el próximo año.

Dada la importancia que tiene Quito sobre Pichincha, se puede asumir que la evolución de la economía provincial refleja el comportamiento que pudiera tener la economía del Distrito. Según las estimaciones realizadas, la producción de bienes y servicios en Pichincha durante el 2009 puede registrar

² La estimación se realizó en base las series temporales (trimestrales) del PIB y sus principales componentes. Más detalles se pueden encontrar en el Anexo 1.

³ La contracción puede ser menor.

⁴ La estadísticas del Banco Central de las Cuentas Provinciales incluyen en Pichincha a Santo Domingo de los Tsáchilas.

un decrecimiento en la producción de bienes y servicios durante el 2009. La estimación realizada, la ubica en una caída de 2.25%. Sin embargo, se debe hacer una consideración adicional. Un segmento considerable de la producción de Santo Domingo de los Tsáchilas está enfocado hacia el mercado externo, lo que la hace vulnerable a la crisis, lo que pudiera halar una contracción en la economía provincial. Por esta razón, la economía del distrito soportaría consecuencias más leves.

Algunos de los efectos mencionados anteriormente, tendrán una influencia particularmente importante en la economía del Distrito. Primero, la desaceleración de las exportaciones de flores influirá negativamente en la producción y el empleo de la ciudad. Segundo, la reducción en el envío de remesas será de particular influencia en Quito – la segunda ciudad que más remesas recibe según estadísticas del Banco Central del Ecuador⁵ – impactará negativamente en el consumo y la inversión privada en la ciudad (particularmente en la construcción). Tercero, la crisis internacional influirá en el flujo de turistas hacia la ciudad, cuyo impacto durante este año ha sido de USD 600 millones, según la Corporación Metropolitana de Turismo.

Existe un efecto adicional, que si bien no es exclusivamente económico, se debe mencionar. Los períodos de recesión económica suelen gatillar descomposición social reflejada en una reducción de capital social, mayor inseguridad humana, pérdida de confianza en las instituciones, y una demanda creciente de servicios sociales hacia el Estado (por ejemplo, mayor demanda de educación pública). El Gobierno Metropolitano debe liderar una estrategia no sólo para evitar estos efectos sociales, sino para contrarrestarlos, y por el contrario, desatar mayor cohesión y solidaridad entre los habitantes de la ciudad.

2.3.2 La economía familiar

La caída de la producción y el empleo cambiarán el volumen y la estructura del consumo de las familias quiteñas. La cantidad demandada de

⁵ Pese a que sólo Guayaquil ha recibido un mayor volumen de remesas durante los primeros nueve meses del 2008. Sin embargo, si se analiza el monto de remesas por habitante que publica el Banco Central del Ecuador, cada habitante de Quito recibe cerca de USD 15 mensuales por remesas, una cifra menor a los USD 55 que reciben en promedio en Cuenca, o los USD 52 que reciben en promedio en Loja.

los distintos componentes del consumo de las familias reaccionan de diferente forma frente a un cambio en su ingreso⁶.

Si bien no existe un trabajo empírico que pueda determinar con mayor claridad estas consecuencias dentro del Distrito, se pueden establecer algunas relaciones; en general, el gasto en alimentación, vivienda⁷ son los menos elásticos; frente a un cambio en el ingreso, estos rubros son los que menos varían. Por otro lado, el gasto en necesidades menos evidentes, como algunos rubros misceláneos⁸, son los que más reaccionan frente a una caída del ingreso. Esto produce un cambio en el peso relativo de los distintos rubros del presupuesto familiar; en particular, las necesidades que las familias consideran más indispensables ocuparán un mayor porcentaje del ingreso familiar, en comparación el nivel de gasto anterior a la reducción de los ingresos.

Por otro lado, la composición de los productos demandados dentro de cada rubro también cambia. En particular, una reducción del ingreso incentiva a que las familias busquen y demanden bienes y servicios más accesibles. Por ejemplo, las fuentes del consumo de proteína se sustituyen, en lugar de ingerir proteína animal, que usualmente es más costosa, las familias pueden optar por fuentes vegetales de proteína. Esto quiere decir que dentro de cada rubro grueso del presupuesto familiar se dará una reorganización de productos consumidos, que pondrá más importancia a bienes sustitutos e inferiores. Este fenómeno puede traer consecuencias importantes para la gestión del Gobierno Metropolitano, porque se puede registrar un incremento en la demanda de servicios de salud y educación proveídos por la municipalidad por parte de ciudadanos que antes consumían servicios privados⁹.

⁶ La relación entre ingreso y demanda de ciertos productos puede ser no lineal. El efecto del cambio del ingreso sobre la demanda depende también del nivel de ingreso.

⁷ Según la clasificación del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) estos rubros son Alimentos y Bebidas (que también incluye el consumo de alimentos fuera del hogar), Vivienda (este rubro incluye el gasto en otros artefactos del hogar, en este caso existiría una reducción de la cantidad demanda de estos productos frente a una reducción del ingreso).

⁸ El rubro "misceláneo" incluye: cuidado de la salud, cuidado y artículos personales, recreo y material de lectura, tabaco, educación y transporte. Los dos últimos son poco elásticos frente a un cambio del ingreso.

⁹ Teóricamente, también se puede registrar el efecto contrario, que frente a la crisis existiría una parte de la población estudiantil que deje de estudiar, de forma que el efecto final sería ambiguo. No obstante, se deben hacer dos puntualizaciones. Primero, la educación pública demanda egresos de efectivo menores y menos frecuentes a las familias, por lo tanto una reducción del

Sin embargo, la conformación del gasto familiar por efecto de la crisis plantea algunos riesgos para las familias. Primero, existe peligro de que el consumo de bienes no sea el requerido para satisfacer las necesidades de supervivencia de los individuos. Segundo, cuando el rubro de alimentación representa una proporción mayor del consumo familiar, entonces un mayor porcentaje del ingreso está en riesgo frente a cualquier cambio en los precios de los alimentos, lo que restringe aún más el acceso de las familias a bienes en cantidades suficientes para su supervivencia.

2.3.3 Finanzas del Gobierno Metropolitano de Quito

La estructura financiera de los gobiernos seccionales en el Ecuador muestra una dependencia considerable de las transferencias del Gobierno Central. Este rubro constituye la mayor parte de los ingresos de los gobiernos seccionales¹⁰. Sin embargo, la estructura financiera de los gobiernos seccionales de Pichincha muestra una dependencia menor¹¹ en relación a los gobiernos seccionales del resto del país, lo que le otorga una importante ventaja al Gobierno Metropolitano de Quito.

Como se mencionó anteriormente, uno de los canales de transmisión de la crisis internacional a la economía ecuatoriana es la reducción de los ingresos que obtiene el Gobierno Nacional de las exportaciones de petróleo. Puesto que el precio del crudo bajará (al menos durante algún período del 2009), los ingresos del Estado caerán, lo que pudiera implicar una reducción de las transferencias hacia los gobiernos seccionales. Puesto que el Gobierno Metropolitano depende menos de estos ingresos (en relación al resto de gobiernos seccionales del país), sus finanzas no se verán tan perjudicadas a través de esta vía, en relación al resto de gobiernos seccionales.

Si bien el acceso a crédito puede ser una alternativa para que el Gobierno Metropolitano suavice el impacto de la reducción de los ingresos estatales, se

ingreso para estas familias influye menos en el rubro de educación, que una reducción del ingreso en las familias que si realizan egresos de dinero constantes para la educación privada. Segundo, la evidencia internacional muestra que la deserción escolar es menos probable a medida que aumentan los años de escolaridad.

¹⁰ Para más información y detalles ver por ejemplo Chauvín y Pérez (2007).

¹¹ Ver más detalles en el Anexo 3.

deben hacer algunas consideraciones. Primero, la percepción de riesgo sobre la economía ecuatoriana en general pudiera influir en el acceso que tiene el Gobierno Metropolitano, lo que implica que habría menos fuentes de financiamiento disponible y a un costo financiero mayor.

3. Reactivación internacional y reacción nacional

Al país y al Distrito Metropolitano de Quito les importa cómo afrontar la crisis actual; sin embargo, para delinear propuestas de políticas es necesario reconocer la fuente del problema y las fuentes de su posible solución. La crisis actual tiene un origen internacional y de este escenario también surgirán las medidas correctivas. No obstante, la política económica nacional y local debe instrumentalizarse con el objetivo de minimizar los efectos negativos y evitar que estas debilidades causen efectos en el futuro. A continuación se revisarán las alternativas que el Gobierno Nacional puede adoptar y los pronósticos de recuperación de la economía mundial.

3.1 Recuperación mundial

La recuperación rápida de la economía mundial, y norteamericana en particular, influirá positivamente en la economía ecuatoriana; o por el contrario, una recuperación lenta de EE.UU. puede retardar el crecimiento de la economía nacional. Al respecto, se considerarán las previsiones que los organismos internacionales tienen sobre la evolución económica de EE.UU.

Pese a la ayuda del Gobierno Federal sobre el sistema financiero norteamericano, la economía de ese país parece que no reacciona: el consumo cae, la producción no crece y el desempleo aumenta. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicada en octubre de este año, la producción de EE.UU. crecerá a un 0.1% durante el 2009, con un repunte durante el último trimestre de 0.4%¹². La estimación del FMI muestra que EE.UU. apenas crecerá durante el siguiente año y no parece probable que el

¹² El FMI realiza estimaciones utilizando dos técnicas. La primera recurre a un modelo econométrico de vectores autoregresivos y la segunda es una estimación estructural de la producción. Ambas estrategias arrojan resultados similares. Para conocer más detalles ver Fondo Monetario Internacional (2008).

crecimiento sea considerable. Por esta razón, incluso un escenario optimista colocaría al crecimiento norteamericano por debajo del punto porcentual.

3.2 Alternativas para el Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional ha tomado algunas iniciativas de política económica para afrontar la coyuntura actual, pero esto no se opone a que tome otras decisiones en el futuro, lo que dependerá de los impactos que pueda sentir la economía ecuatoriana durante el primer semestre del 2009. La implementación de las medidas económicas y financieras ya anunciadas se consideran parte de una “estrategia moderada”, tienen una calidad de moderadas porque los agentes económicos ya han reaccionado (o saben cómo reaccionar cuando ya se implanten las medidas). Por el contrario, las políticas inesperadas se consideran más arriesgadas porque se desconoce la reacción que puedan tener los agentes privados. Dicho de otra forma, el nivel de radicalización que el Gobierno Nacional pueda tener, da cuenta de una base que constituye el conjunto de medidas ya anunciadas.

Otro aspecto importante que el Gobierno Nacional considerará, es que el primer semestre del año 2009, el país estará fuertemente influido por un proceso electoral. Este aspecto condicionará la respuesta del gobierno, al menos durante el primer semestre del 2009.

3.2.1 Política monetaria y financiera

Frente a una reducción en el flujo de divisas, la respuesta de la mayoría de economías sería mantener una política monetaria restrictiva (evitar emitir dinero). Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la política monetaria tiene características diferentes. El principal objetivo debe ser asegurar que la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad no se reduzca. Para lograrlo puede optar por algunas alternativas, que dependerán de la eficacia, del momento de ejecución y de la viabilidad política.

El Gobierno Nacional puede diseñar incentivos para que el sistema financiero traiga a la economía nacional sus depósitos externos (que constituyen su reserva de liquidez), o al menos una parte de ellos.

Precisamente, la propuesta del Ejecutivo al respecto se encuentra en la Ley de Seguridad Financiera (LSF), en ella se determina la creación de un fondo de liquidez interno para el sistema financiero privado, este fondo tendrá un aporte del Estado y será administrado por el Banco Central del Ecuador. El fondo pretende jugar un papel de prestamista de última instancia para el sistema financiero nacional

Otro aspecto de la LSF es facilitar la fusión de entidades. El objetivo es que este sea un mecanismo para evitar que los problemas de solvencia o liquidez de una entidad contagien al resto del sistema, además constituye una salida “de mercado” que no compromete recursos públicos. Esta medida le otorga mayor capacidad de reacción a los bancos frente a problemas que puedan enfrentar. Adicionalmente, la LSF pretende crear incentivos para reducir la percepción de riesgo de los cuentahabientes, porque procura ampliar el seguro de depósitos, en cantidad de beneficiarios y en el monto asegurado. Se considera que la promulgación de esta ley es parte de una estrategia moderada del gobierno.

Sin embargo, existen otras alternativas especialmente para este gobierno, que muestra una agenda de reforma amplia y que cuenta con capital político para sus iniciativas. Una medida agresiva sería establecer restricciones a los flujos de dinero que salgan de la economía para evitar perder reservas de divisas, lo que también puede implicar el congelamiento de cuentas. Parte de esta estrategia pudiera ser otorgar más capacidad de monitoreo y control a la Superintendencia de Bancos. Adicionalmente, el Gobierno Nacional pudiera reducir el pago que realiza a sus acreedores externos para contar con mayor liquidez en la caja fiscal. No obstante, una medida así, cerraría el acceso del Gobierno al mercado financiero internacional, lo que pudiera representar mayores dificultades en el financiamiento del presupuesto general, así como en proyectos específicos de inversión; incluso se puede registrar una suspensión a los desembolsos ya aprobados por parte organismos multilaterales. Una suspensión de las acreencias externas puede considerarse como una política agresiva por parte del Gobierno Nacional.

Una estrategia radical del gobierno sería tomar las medidas mencionadas en el párrafo anterior y además forzar una salida del esquema monetario actual. Esto implicaría una considerable devaluación inicial (*overshooting* cambiario) para aprovechar la apreciación del dólar, acompañado de una política restrictiva de control de divisas para evitar la pérdida de reservas. Sin

embargo, se debe señalar que una medida como esta implicaría una considerable pérdida de apoyo político, lo que frenaría considerablemente esta decisión.

3.2.2 Política fiscal

Frente a una probable contracción económica existen posturas distintas sobre el papel que debe tener la política fiscal del Gobierno Nacional, aunque en el caso del Ecuador una de estas es poco viable. Una corriente sostiene que el gasto fiscal, expresado en un presupuesto estatal bajo, debe ser prudente porque tendrá menos ingresos para cubrir una cantidad creciente de actividades financiadas con recursos públicos. Este tipo de política fiscal evitará que las divisas del país salgan (porque habrá menos inversión y menos importaciones de capital y materias primas) y además reduciría eventuales problemas de iliquidez del Gobierno.

Otra corriente sostiene que el gasto fiscal debe ser contra-cíclico (expandirse en los períodos en los que la economía se contrae y reducirse en períodos de crecimiento); y frente a una desaceleración económica, como la actual, el Estado debe expandir el gasto para contrarrestar los efectos negativos de la crisis. Este tipo de medidas han sido adoptadas por varios gobiernos durante los últimos días y con seguridad otros países más tomarán decisiones similares; la lógica detrás de estas medidas es sencilla: el aumento del gasto fiscal estimula la inversión, el empleo, y a través de estos efectos, estimula la demanda agregada y evita que una contracción de la producción dure mucho tiempo. Sin embargo, estas políticas son aplicables en economías en las cuales el Gobierno Nacional puede financiar parte de su gasto con emisión monetaria, pero este no es el caso ecuatoriano. Por esta razón, una política fiscal expansiva (en el gasto de obra pública) del Gobierno Nacional, puede no ser una alternativa real en las circunstancias actuales.

Las autoridades del Gobierno Central han anunciado que si los ingresos estatales caen, se reducirá el gasto presupuestado para proyectos de inversión. Esto quiere decir que la ejecución del gasto fiscal será menor a la que el Gobierno pensó días atrás. La decisión del Gobierno Nacional de restringir el gasto (en el rubro de inversión) se considera que es parte de una estrategia moderada.

Si las circunstancias internacionales mejoran durante el próximo año fiscal, el Gobierno Nacional pudiera contar con recursos adicionales para financiar algún tipo de gasto. Se considera que se reducirá el gasto de inversión en aquellos proyectos de significación local, mientras que se evitaría reducir la inversión en proyectos de alcance regional o nacional. El destino de estos recursos pudieran ser transferencias a grupos específicos (a través de subsidios), gobiernos locales, fondos para financiar o refinanciar a pequeños y medianos productores.

3.2.3 Promoción a la producción

El Gobierno Nacional ha estimado que la crisis internacional afectará al país a través del sector externo, por esta razón anunció medidas para fortalecerlo. El Gobierno Nacional buscará aliviar la carga tributaria sobre el flujo de caja de las empresas exportadoras (eliminando los adelantos en los pagos de impuestos). También anunció la reducción de aranceles para bienes de capital e insumos, y así reducir costos de producción; además incrementará los aranceles sobre bienes de consumo suntuario, para otorgar más competitividad a los productores locales (y además reducir la salida de divisas por importaciones).

A través de estas medidas el Gobierno Nacional busca fortalecer la producción que se destina a los mercados externos, principalmente para reforzar esta fuente de divisas para la economía ecuatoriana. Y además pretende reforzar la producción manufacturera nacional como una medida para evitar que el aparato productivo nacional se vea considerablemente afectado.

4. Escenarios y alternativas de acción

A continuación se describirá el tipo de interacciones que habrá entre el estado de la economía norteamericana, las decisiones que el Gobierno ecuatoriano tome, y las alternativas para el Gobierno Metropolitano. Por la estructura de esta interacción se asumirá el siguiente proceso de toma de decisiones: primero, la administración norteamericana tomará una decisión sobre el tipo de recuperación que desea, después el Gobierno Nacional decide qué tipo de medidas adoptar, y finalmente el Gobierno Metropolitano toma medidas complementarias.

El primer semestre del 2009, influido por el proceso electoral, puede condicionar la respuesta del Gobierno Nacional. Esto implica que las decisiones descritas se hubiesen tomado dos veces: una al inicio del año y otra después de las elecciones. No obstante, el tipo de interacción no cambiaría¹³ y modelarlas como si se tomaran decisiones dos veces en el año complejiza el análisis, pese a que la estructura de la interacción no cambia. De todas maneras, la respuesta del Gobierno Nacional si puede ser diferente (ver más adelante).

Se puede establecer algunos escenarios para la economía ecuatoriana durante el 2009. Se prevé que la economía norteamericana tendrá una recuperación económica lenta o rápida, que dependerá de la propia dinámica económica y de las decisiones que la nueva administración tenga. En este momento todavía está en configuración el tipo de medidas que tome la nueva administración del Gobierno de EE.UU., por lo que es difícil establecer cuál sería la reacción a esas medidas; no obstante, como se mencionó anteriormente, el crecimiento de la economía norteamericana será bajo.

A su vez, el tipo de recuperación de la economía de EE.UU. determinará la velocidad de recuperación de la economía ecuatoriana. Por otro lado, se prevé que el Gobierno Nacional tenga tres tipos de reacción: moderada, arriesgada o radical. De acuerdo a la combinación de estas distintas opciones plantea seis escenarios, que se muestran a continuación (Tabla 1).

¹³ Si bien el panorama político puede cambiar después de las elecciones. La interacción presentada aquí no lo haría. Las medidas que el Gobierno Nacional pueda tomar seguirán dependiendo de la velocidad de recuperación de la economía mundial, independientemente de los resultados electorales.

Tabla 1. Escenarios de la Economía Local

		Economía de Estados Unidos	
		Recuperación Lenta	Recuperación Rápida
GOBIERNO ECUATORIANO	Política Moderada	Se minimizan los efectos negativos, pero se tendría una recuperación lenta.	Se minimizan los efectos negativos y se tendría una recuperación rápida. Este sería el mejor escenario.
	Política Intermedia	Existe exposición a los efectos negativos y además se tendría una recuperación lenta.	Existe exposición a los efectos negativos y se tendría una recuperación rápida.
	Política Radical	Existe vulnerabilidad frente a la crisis y además se tendría una recuperación lenta. Este sería el peor escenario.	Existe vulnerabilidad frente a los efectos negativos y se tendría una recuperación rápida.

En este momento todavía está en configuración el tipo de medidas que tome la nueva administración del Gobierno de EE.UU., lo que dificulta establecer cuál sería el escenario más probable. Sin embargo, se estima que las soluciones propuestas por la nueva administración generarán credibilidad en los agentes económicos norteamericanos y mundiales. Esto también influye en el tipo de respuesta que tendría el Gobierno Nacional. Por esta razón, los escenarios más probables serían los que corresponden a “reacción rápida con política moderada” y “reacción lenta con política moderada”; dicho de otra forma, independientemente de la reacción de EE.UU., el Gobierno Nacional tendrá una reacción moderada.

El motivo para este tipo de reacción es el siguiente. Los incentivos que tiene el Gobierno Nacional para realizar reformas amplias se reducen y se prioriza la permanencia del régimen. Desde esta perspectiva el Gobierno Nacional reducirá su gasto sólo en la medida en que sea imprescindible hacerlo, pero lo reducirá; bajo este enfoque, el primer rubro de recorte sería la inversión (considerado ahora como gasto no permanente) y después el

gasto corriente (gasto permanente). Se considera poco probable que el Gobierno Nacional reduzca el gasto en subsidios (corriente, permanentes) porque estos han sido una base de su gestión. Respecto a la política monetaria, se prevé que no se realicen reformas considerables adicionales a las propuestas de la Ley de Seguridad Financiera.

Estos escenarios traen implicaciones para la economía nacional y para la planificación del Gobierno Metropolitano. El hecho de que no sea probable que el Gobierno Nacional tome medidas intermedias o radicales le da un horizonte de planeación de corto plazo a los agentes nacionales (i.e. las circunstancias económicas no registrarán cambios extremos durante el próximo año). El hecho de que el Gobierno Nacional opte por medidas moderadas (que eviten expandir su gasto) implica que las transferencias a los gobiernos seccionales pudieran reducirse¹⁴.

La percepción que el Gobierno Nacional tenga sobre la recuperación mundial en el segundo semestre del 2009 pudiera cambiar las prioridades del gasto. Puesto que los gastos de capital (no permanentes) son financiados con ingresos no permanentes (petroleros), se esperaría que la respuesta política del Gobierno Nacional venga en la Ley de Descentralización, especialmente en las definiciones que realice sobre ingresos y gastos permanentes y no permanentes¹⁵. Este aspecto en particular será de interés de todos los gobiernos seccionales del país, incluido el Gobierno Metropolitano. No obstante, cualquier reforma que se haga al respecto repercutirá en los presupuestos a partir del 2010; estas circunstancias otorgan más previsibilidad a las transferencias que se ejecuten durante el 2009, lo que brinda tiempo para que el Gobierno Metropolitano tome medidas durante el 2009 para la planificación de su presupuesto del 2010 en adelante.

Además, la excesiva oferta de inversión pública nacional seguramente se reorganizará en una coyuntura recesiva como la actual, lo que implicaría una inversión “diversificada” territorialmente. Considerando la coyuntura electoral, es probablemente que el Gobierno Nacional asigne recursos a

¹⁴ Al respecto cabe una referencia, la Constitución vigente señala que las transferencias futuras a los gobiernos seccionales no serán menores a las transferencias efectuadas en el presupuesto general del Estado del 2008.

¹⁵ Pese a la disposición Constitucional señalada más arriba, será importante la definición de ingresos permanentes y no permanentes que consten en la Ley de Descentralización que la Asamblea Nacional estudiará en el próximo; esto porque el monto de las transferencias puede cambiar de acuerdo a esta clasificación.

proyectos visibles por segmentos amplios de la población (proyectos de “significación” nacional), en detrimento de proyectos “locales”, que son menos visibles por el electorado. En consecuencia, se produciría una reacción corporativa y cívica de los organismos representativos territoriales (e.g. AME, Concope) “contra” el Gobierno Nacional, así como una reacción de “competencia” corporativa entre ellos por la asignación del gasto originado en transferencias.

El escenario de esta interacción entre gobiernos locales y Gobierno Nacional depende de los resultados electorales. El triunfo del oficialismo conducirá a una competencia “interna” dentro de su movimiento. La cercanía con el Gobierno Nacional puede ser importante para la ejecución de las transferencias.

4.1 Alternativas para el Gobierno Metropolitano

Las medidas del Gobierno Nacional muestran al menos una debilidad que debe ser considerada por el Gobierno Metropolitano. Tanto el diagnóstico del Gobierno Nacional como su plan para enfrentar la crisis financiera mundial han sido pensados y diseñados con una perspectiva sectorial, e.g. identifica que el sector externo muestra fragilidad y busca reforzarlo. De esta forma, se busca reducir el impacto de la crisis en el sector más débil.

No obstante, tanto el diagnóstico como un plan para enfrentar los efectos de la crisis también deben tener una lectura territorial. El Gobierno Metropolitano debe enfrentar los efectos de la crisis sobre el DMQ desde una perspectiva territorial, puesto que lo sectorial será cubierto por el Gobierno Nacional.

Un canal de transmisión de la crisis internacional y nacional hacia los territorios es la transferencia de recursos que reciben los gobiernos seccionales por parte del Gobierno Nacional. En la medida en que se reduzcan los ingresos que obtiene el fisco por exportaciones de petróleo, los ingresos de los gobiernos seccionales también pudieran reducirse. No obstante, este efecto tiene varios grados que dependerán del monto de reducción de las exportaciones petroleras y de las circunstancias políticas.

En esta perspectiva se pueden vislumbrar dos escenarios extremos y una gama intermedia en la evolución de los presupuestos de los gobiernos seccionales para el 2009. El mejor escenario es que las transferencias a los gobiernos seccionales mantenga el mismo nivel que lo presupuestado para el 2008; este escenario es probable, y como se mencionó anteriormente, esta es una disposición constitucional. El otro extremo es que las transferencias se reduzcan, durante el 2009, este escenario parece poco probable y en todo caso se ejecutaría durante el segundo semestre, por razones electorales. Pero el panorama para el presupuesto del 2010 pudiera ser peor considerando dos aspectos: el 2010 no es un año electoral, entonces existen menos presiones políticas para mantener el nivel de gasto, y se puede mantener la reducción de ingresos petroleros.

Si los ingresos del Gobierno Nacional se reducen, se puede presumir que las transferencias hacia los gobiernos seccionales también caigan. Sin embargo, no está claro el mecanismo que pudiera utilizar el Gobierno Nacional para instrumentalizar esta reducción. Por ejemplo, la Ley Especial de Distribución establece que el 15% del presupuesto central debe destinarse a los gobiernos seccionales, al respecto el Gobierno Nacional pudiera redefinir los ingresos que son parte del presupuesto central, de forma que la base de cálculo se reduzca; otra alternativa, como se mencionó antes, sería una definición de ingresos y gastos permanentes y no permanentes conforme a las necesidades del gobierno. Además, una eventual reducción en las transferencias sería selectiva hacia los gobiernos seccionales que no estén alineados con el régimen; en caso de una reducción en las transferencias del Gobierno Central este sería el escenario más inminente.

5. Recomendaciones

Este documento ha repasado las eventuales consecuencias de la crisis económica internacional sobre Quito, incluyendo el Gobierno Metropolitano. Esta descripción ha hecho énfasis en los efectos a corto plazo sobre la economía quiteña y las finanzas municipales, porque son los que requieren una reacción rápida. Sin embargo, también se ha descrito por qué es vulnerable Quito frente a una crisis internacional, es sobre este aspecto que debe dirigirse una estrategia del Gobierno Metropolitano, para fortalecer la economía a mediano plazo y minimizar las probabilidades de que eventos

similares en el futuro afecten negativamente la economía quiteña. Consecuentemente, esta se señalarán recomendaciones en dos niveles: corto y mediano plazo.

Las sugerencias que este documento plantea están sostenidas en principios que debe cobijarlas y guiarlas: El Gobierno Metropolitano debe liderar un proceso de cohesión social que vincule a los diferentes actores de la ciudad en torno a objetivos comunes, el objetivo es reducir la conflictividad política que pueda desatar la coyuntura recesiva y generar acuerdos para “desatar” la solidaridad social y económica entre los actores de Quito. El Gobierno Metropolitano debe promover y liderar la potenciación del capital social, como la generación de confianza en las instituciones o la promoción de redes de solidaridad. La “activación” de la solidaridad puede contribuir a la generación de una red económica que sostenga a un segmento importante de la población.

5.1 Recomendaciones a corto plazo

El Gobierno Metropolitano debe crear un sistema de monitoreo de la crisis sobre la economía distrital y municipal. El sistema de monitoreo es imprescindible para que la ciudad tenga una mejor comprensión de lo que ocurre en la economía y las finanzas distritales, dentro del contexto social y político del momento, lo que le permitirá al Alcalde y al Concejo Metropolitano contar con insumos que faciliten decisiones ágiles.

El Gobierno Metropolitano debe evitar un traslado indiscriminado de la crisis sobre los territorios, como en efecto ocurrirá si solamente se plantea un “rescate” del sector externo y el mantenimiento de la inversión pública de influencia nacional o regional. Se sugiere establecer un canal o instancia de diálogo alrededor de la crisis para negociar con el Gobierno Nacional un sistema de compensaciones sobre una eventual reducción de transferencias; sin embargo, la negociación con el Gobierno Nacional debe ser más profunda, las recomendaciones sobre este tema se detallan más adelante.

La concertación que debe liderar el Gobierno Metropolitano debe lograr que actores locales se involucren en la gestión de la crisis dentro del Distrito. En especial, en la elaboración y la reasignación del gasto y el mantenimiento de los servicios que provee la municipalidad. Relacionado a este punto, se

debe considerar ejercer un fuerte liderazgo distrital para potenciar la identidad distrital y la cohesión social frente a la crisis, estableciendo y promoviendo alianzas concretas con los actores más y menos afectados por la crisis –empresariado y segmentos vulnerables como los jóvenes o la familia–, y manejo de conflictos cívicos y gremiales. Este aspecto es fundamental para la gestión de la crisis.

Frente a un escenario que puede complicar los ingresos del Gobierno Metropolitano, es fundamental implementar medidas de incremento en la eficiencia de la gestión y del gasto distrital, para que los recursos escasos se usen mejor. Este principio no sólo se debe aplicar según criterios contables y financieros, sino especialmente en el cumplimiento de los objetivos planteados. Paralelamente, debe trabajar en nuevos esfuerzos distritales contra la corrupción.

Debe considerar también la reasignación de recursos dentro de su presupuesto; simultáneamente se debe racionalizar el gasto corriente. Una sugerencia adicional es pensar en el sostenimiento o mejora en la calidad de los bienes y servicios que provee a la población del DMQ, más que en la ampliación de la cobertura. El motivo es que la ampliación de cobertura requiere costos fijos considerables, que eventualmente se verían truncadas por la reducción de transferencias de ingresos de capital.

También se debe prever fuentes alternativas de recursos – distintas a las que actualmente usa. Un ejemplo, es la titularización de flujo de fondos futuros asociados a algún proyecto de inversión (e.g. sobre cobro de tarifas o peajes) que pueden dar liquidez al Gobierno Metropolitano, facilitar la inversión distrital e incluso reducir su costo. Otro ejemplo para captar fondos es la emisión de obligaciones financieras distritales.

El Gobierno Metropolitano también debe crear incentivos concretos a las PYMES del DMQ adicionales a las que el Gobierno Nacional realice. Este aspecto es crucial como medida de reactivación económica y como alternativa para minimizar los efectos externos. Ligados a los estímulos a la producción, se deben crear incentivos distritales para atraer el retorno de capitales de los migrantes especialmente para la construcción de vivienda.

5.2 Recomendaciones a mediano plazo

El nuevo aeropuerto de Quito definitivamente dinamizará la economía de la ciudad-región por los beneficios que traería su ubicación estratégica y por los servicios conexos que demandará. Este objetivo toma mayor importancia en una circunstancia de crisis porque puede ser una alternativa para que la economía de la ciudad repunte. Por esta razón, es imprescindible continuar con el trabajo realizado para que la ciudad cuente con un nuevo aeropuerto lo más pronto posible.

El sistema de compensaciones, mencionado anteriormente, debe girar en torno a mayor autonomía por parte del Distrito Metropolitano. En general el Gobierno Metropolitano debe evitar una respuesta exclusiva hacia la “re-centralización”, que de facto ocurre cuando se traslada la crisis a los territorios y se rescata solamente a los componentes visibles del sector externo. En la medida en que los territorios son copartícipes de la renta petrolera, son los principales afectados (internos) de la debilidad externa. Los territorios tampoco pueden ser solamente la correa de transmisión y asignación de los efectos de la crisis sobre el país. Sobre este punto se sugiere cuatro recomendaciones.

Primero, profundizar la descentralización (incremento de la autonomía del distrito) consistente en asumir mayores niveles de auto-sostenimiento en la provisión de servicios, este proceso debe estar siempre asociado de mayor participación. Segundo, explorar la pertinencia de asumir alcúotas de ingresos impositivos nacionales generados en el Distrito, que puedan lograr mayor eficiencia en la inversión pública. Tercero, esta puede ser una coyuntura para lograr asignaciones automáticas en base a criterios comunes (que actúa en sentido contrario la centralización financiera que se provocó con la incompleta medida de eliminación de pre-asignaciones presupuestarias). Cuarto, promover la asociación de niveles de gobierno para fijar normas comunes de inversión pública a nivel de gobierno seccionales; adicionalmente, se debe abrir el debate sobre medidas de reforma financiera en el manejo del dinero público a nivel nacional y a nivel de gobiernos seccionales. La elaboración de una Ley de Descentralización junto con otros gobiernos seccionales puede ser un espacio para concretar las sugerencias planteadas en este párrafo.

La redefinición de la cooperación internacional que recibe la ciudad puede traerle beneficios si además del alineamiento con la política nacional, el Gobierno Metropolitano complementa este aspecto con una gestión más autónoma en términos de mecanismos y propósitos. Se requiere una nueva estrategia de gestión de la cooperación internacional; además, una nueva gestión de la cooperación internacional puede representarle beneficios financieros al Gobierno Metropolitano.

Esta coyuntura puede ser útil para impulsar una reforma a los avalúos de los catastros del distrito; en esta perspectiva, la ampliación de la base contribuyente es de gran importancia para que el Gobierno Metropolitano reciba más recursos. En esta misma línea, se puede mejorar la legislación sobre la contribución especial de mejoras para incrementar la eficiencia de estos ingresos; además, se puede empezar a discutir fuentes de ingresos similares como capturas de (incrementos de) valor sobre inmuebles influidos positivamente por la obra pública municipal. Reformular la legislación para uso del suelo también brindaría ingresos adicionales.

Segunda parte

Las circunstancias globales junto a decisiones y omisiones de política económica local, han configurado un panorama que presenta retos para la economía nacional en los próximos meses. La crisis internacional que empezó a golpear al país a finales del 2008 – que fue un período político de características propias –, ha continuado sintiéndose en lo transcurrido del 2009, y se la sentirá en el futuro cercano. Quito ha sido parte de estas dinámicas económica y política de los últimos meses y, si bien la ciudad está condicionada por las circunstancias nacionales e internacionales, también muestra fenómenos y respuestas particulares frente a la crisis que la distinguen. Estas se presentan a continuación.

1. Monitoreo

Se revisa la evolución de algunas variables económicas y políticas claves para entender el desempeño económico del país y de la ciudad durante los últimos meses, así como la respuesta política a estas nuevas circunstancias.

El análisis presenta limitaciones por la disponibilidad de información desagregada al nivel de Quito; no obstante, se puede inferir posibles consecuencias. No se pretende hacer una descripción comprensiva de los efectos de la crisis sobre el país, sin embargo necesita introducir brevemente algunas características de esta influencia para comprender mejor los efectos que ha tenido y que pudiera tener Quito en el futuro cercano.

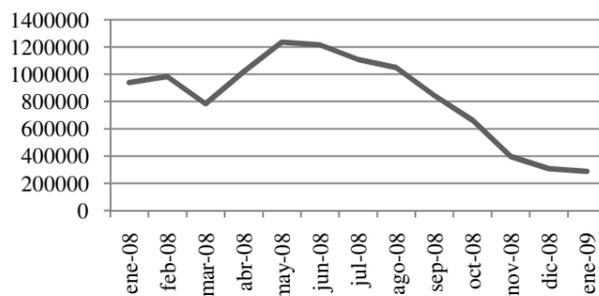
1.1 Economía

La crisis internacional ejercerá su influencia en el país, al menos inicialmente, a través del sector externo: comercio exterior y flujos de dinero. Adicionalmente, la evolución de variables que vinculan la economía nacional con el resto del mundo son importantes porque determinan la cantidad de dinero en la economía, lo que tiene implicaciones especiales para el país dado el sistema monetario vigente. Por esta razón, los flujos de bienes y dinero no sólo constituyen el mecanismo de transmisión de la crisis, también pueden magnificarla, si su evolución implica un ingreso menor de divisas. Primero, se revisarán variables del sector externo, posteriormente se evaluará la evolución de variables monetarias (internas) y otras relacionadas con la producción. Según la disponibilidad de información, se preferirá la revisión de variables a nivel local.

1.2 Sector externo

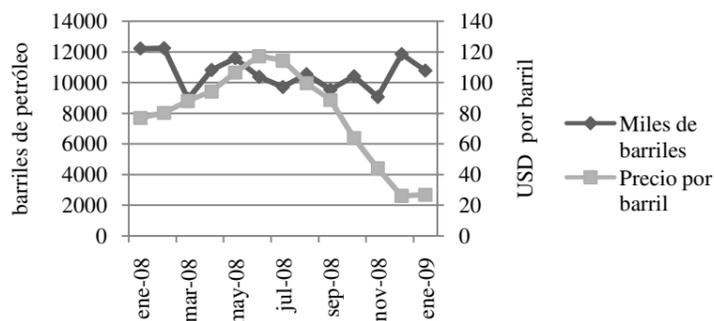
El valor de las exportaciones de petróleo, el principal producto de exportación del país, ha caído considerablemente (Figura 4). Ello se explica casi exclusivamente por una reducción en el precio del crudo, y no por una caída del volumen de producción (Figura 5), lo que significa que el ingreso de divisas que tenga el país en corto plazo – período en el que, por definición el volumen de extracción no cambiará – dependerá exclusivamente de la evolución del precio del petróleo.

Figura 4. Exportaciones de Petróleo (crudo Oriente, miles de USD FOB)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz.

Figura 5. Exportaciones de Petróleo (crudo Oriente)

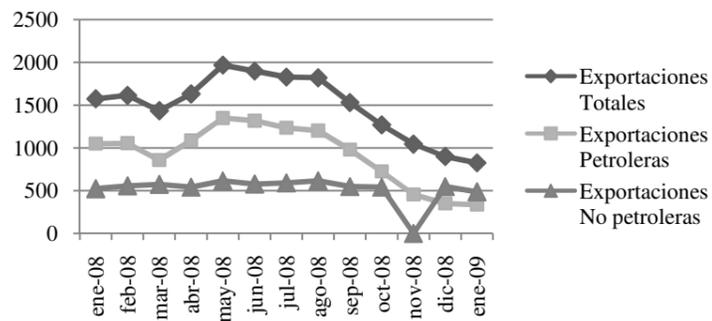


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz.

El precio del barril de crudo y las exportaciones petroleras condicionan el desenvolvimiento del sector externo ecuatoriano, especialmente determinan el valor de las exportaciones totales. En la Figura 6 se aprecia claramente cómo las exportaciones petroleras y totales experimentan una caída en su valor desde mediados del 2008, mismo que continúa durante enero del 2009. Adicionalmente, las exportaciones petroleras también juegan un papel crucial en el saldo final entre exportaciones e importaciones; en la Figura 7 se muestra la fuerte relación que existe entre las exportaciones de petróleo y la

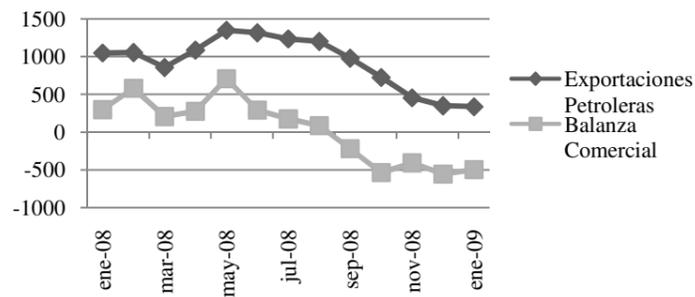
balanza comercial total del Ecuador. El saldo de la balanza comercial es un determinante de la cantidad de dinero que ingresa a la economía.

Figura 6. Exportaciones del Ecuador (millones de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz.

Figura 7. Comercio Exterior (millones de USD)

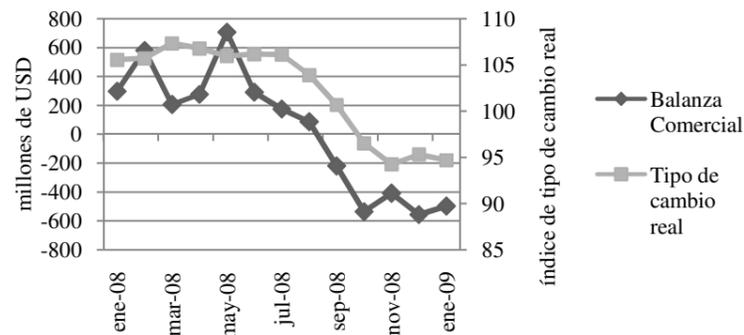


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz.

La información oficial sobre comercio exterior suele publicarse alrededor de dos meses después de realizadas las exportaciones e importaciones, lo que dificulta el análisis y monitoreo oportuno de estos indicadores. Sin embargo, se puede monitorear indirectamente – y casi instantáneamente – la evolución de estas variables examinando otros indicadores, especialmente: el tipo de

cambio real.¹⁶ La Figura 8 muestra que existe relación entre el tipo de cambio real y la balanza comercial; además esta relación sugiere que el tipo de cambio real puede predecir el desenvolvimiento de la balanza comercial. Para el caso ecuatoriano, el tipo de cambio real pasó de 94.7 a 92.4 entre enero y febrero de este año, esto sugiere que durante febrero se esperaba un mayor deterioro de la balanza comercial ecuatoriana.

Figura 8. Tipo de Cambio Real y Comercio Internacional

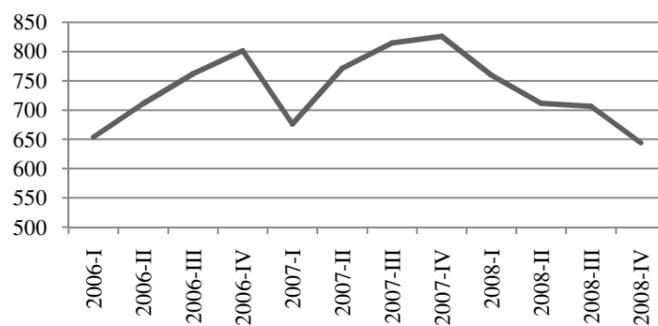


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

La tendencia sugiere que el ingreso de divisas por comercio exterior se reduciría principalmente por una caída de las exportaciones. Sin embargo, esta no es la única vía que reducirá su ingreso de divisas. El envío de remesas ha mostrado un considerable descenso – aunque menor que la caída de las exportaciones –, lo que ha deteriorado aún más la posición de divisas del Ecuador. Como se aprecia en la Figura 9, la caída de las remesas empezó en el cuarto trimestre del 2007 y continuó durante el año anterior. Se esperaba que por el efecto de la crisis mundial en el resto del mundo, los envíos de dinero hacia el país sigan disminuyendo. No obstante esta tendencia decreciente, las cifras de remesas enviadas a Quito muestran un comportamiento distinto que será analizado más adelante.

¹⁶ Esta variable nos permite visualizar, con menor retraso, el comportamiento de la balanza comercial; el tipo de cambio real se puede obtener rápidamente y su publicación oficial se realiza, aproximadamente, sólo con un mes de retraso. El tipo de cambio real también es una medida de la competitividad – a corto plazo – de las exportaciones nacionales; cuando este indicador obtiene valores inferiores a 100, la competitividad de las exportaciones nacionales cae.

Figura 9. Recepción de Remesas (millones de USD)

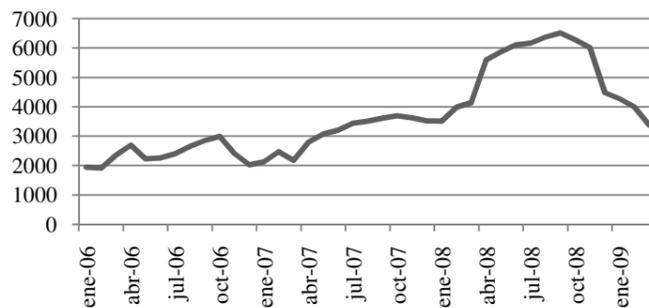


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

La debilidad del sector externo se aprecia en la evolución de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), que en parte refleja resultado de las transacciones externas del país, tanto en bienes, servicios y flujos de dinero. Tomando los valores al final de cada mes, la RILD muestra una caída vertiginosa desde mediados del año pasado, que continúa durante las primeras semanas del 2009; la última semana de diciembre del 2008 y de marzo del 2009 registraron caídas del 25.6% y 15.6% en la RILD, respectivamente (ver Figura 10.). Estas son las reducciones semanales más fuertes en más de dos años.¹⁷

¹⁷ En noviembre del 2006, la RILD cayó un 19.3%.

Figura 10. Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (millones de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

Este panorama del sector externo tiene implicaciones importantes sobre otros sectores de la economía y sobre los territorios. Una correa de transmisión será el gasto estatal, especialmente considerando que este tendrá una orientación sectorial, por ejemplo reforzar el sector exportador no tradicional o el sector financiero, y no tendrá necesariamente un ejercicio dirigido a apoyar a los territorios, por ejemplo a través de transferencias a los gobiernos locales o de obra pública local.

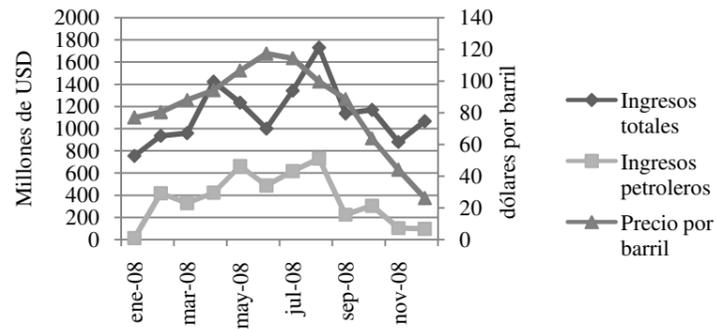
1.3 Sector público

El análisis de las finanzas públicas permite comprender cómo la crisis internacional puede impactar el país. Primero, porque las finanzas públicas dependen considerablemente de la economía internacional, a través del precio del petróleo. Segundo, porque las finanzas públicas asignan recursos en la economía local, según la lógica del Gobierno Central, lo que permite inferir qué agentes económicos recibirían los recursos estatales y quienes no; los últimos serían los más perjudicados por el contexto económico internacional.

Para probar la primera proposición, se muestra en el siguiente gráfico (Figura 11) la relación directa que existe entre los ingresos estatales y el precio del petróleo. Esta relación sugiere que los ingresos estatales estarán determinados por los vaivenes del precio del petróleo, determinados en los

mercados internacionales, y sobre los cuales el país no tiene ninguna capacidad de influencia. La otra cara de la moneda, el gasto fiscal, reflejará los objetivos del gobierno central, en detrimento de criterios “técnicos”. Esta característica del Ecuador resalta algunas debilidades de su economía frente a la coyuntura actual; en particular, que los ingresos externos se reducen y que gran parte de ellos son administrados bajo el criterio exclusivo del Gobierno central.

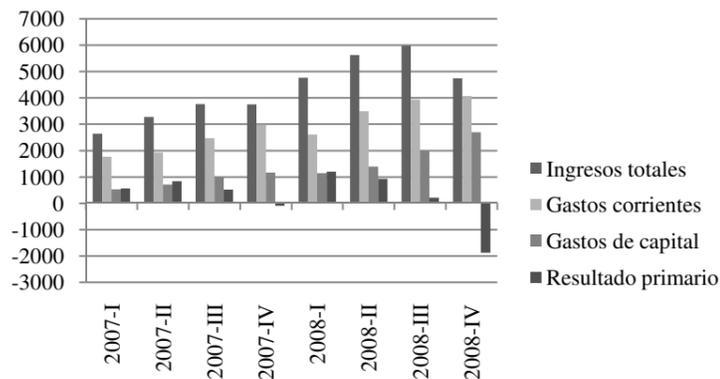
Figura 11. Petróleo e Ingresos del Estado



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldáz

El primer paso para entender el comportamiento económico del Estado es mirar el presupuesto del sector público no financiero (SPNF); en sus cuentas se resume las fuentes de ingresos y las prioridades del gasto: dónde y en qué se utilizarán los recursos públicos. Lamentablemente, no existe información oficial sobre el presupuesto del SPNF ni de su ejecución para el año 2009. Los números de las operaciones del SPNF (base devengado) se encuentran disponibles hasta noviembre del 2008; de todas maneras, desde el primer trimestre del 2007 hasta el tercer trimestre del 2008 se aprecia un incremento considerable del gasto corriente y del gasto de inversión, aunque parecería que a partir de octubre del 2008 existiría un leve freno del gasto estatal, como se aprecia en la Figura 12. Además, dicha figura también muestra que el resultado primario de las operaciones del SPNF registra números negativos en octubre y noviembre del 2008; un reflejo de la vulnerabilidad externa de las finanzas públicas.

Figura 12. Operaciones del Sector Público no Financiero (millones de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

La poca transparencia que ha mostrado el Gobierno en la presentación de su presupuesto para el año 2009 influye negativamente en las expectativas de los agentes económicos y abre paso para especulaciones, lo que además inhibe la actividad económica privada. Sin embargo, la leve recuperación del precio del petróleo registrada desde febrero de este año y el acceso al financiamiento de organismos multilaterales, le brindan cierta flexibilidad a las finanzas públicas, al menos durante la ejecución del 2009. Como se analizará con más detalles en las próximas páginas, este manejo de los fondos públicos obedece otra lógica, además de la económica. Por lo pronto, basta decir que los recursos petroleros obtenidos durante el 2007 y el 2008 han sido utilizados en gasto gubernamental, lo que abrió una puerta para que los choques externos se difundan por el resto de la economía.

El panorama de la economía nacional actual muestra un sector externo débil, magnificado por un gasto estatal excesivo que no muestra señales de que cambiará en el futuro próximo. En este contexto se debe analizar cómo se traducen estas fuerzas externas y nacionales sobre la economía local, especialmente en la producción y el empleo, que constituyen dos “termómetros” de situación económica de Quito.

2. La economía en Quito

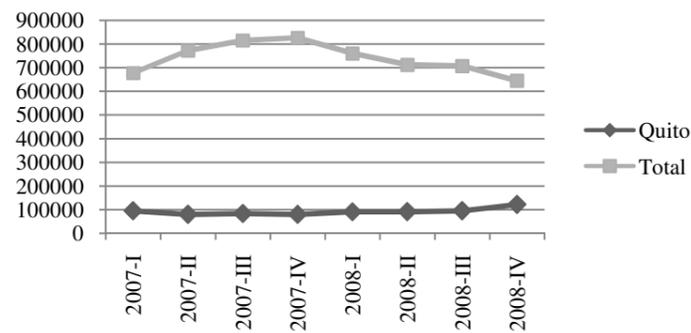
Las características de la crisis actual, anotadas anteriormente, marcan la pauta de cómo empezar a entender su influencia sobre la economía de la ciudad. Esta descripción estará acompañada de la información correspondiente, siempre que se encuentre disponible. Lamentablemente, una limitación considerable a este trabajo es la ausencia de una contabilidad de la producción de Quito, clasificada por ramas de actividad, así como por su utilización.

El primer paso será describir la evolución reciente de las remesas que la ciudad recibe, en la medida en que este es un vínculo directo entre la economía quiteña con el resto del mundo. Posteriormente se revisará la evolución de los depósitos y colocaciones del sistema financiero, lo que permitirá inferir un cambio – si existiese – en el comportamiento de los agentes quiteños de cara a la coyuntura económica, por ejemplo: una menor demanda de créditos o aumento del ahorro. Finalmente, se analizará la evolución del empleo y subempleo en Quito, con relación al resto del país, lo que permitiría inferir si la actividad económica de la ciudad tiene un comportamiento similar al nacional, o si magnifica o minimiza los efectos negativos.

2.1 Remesas

Durante los años 2007 y 2008, las remesas que envían los emigrantes ecuatorianos se han reducido, incluso han llegado a montos similares a los registrados en el 2006. Para mencionar algunas cifras, en el primer trimestre del 2007 el Banco Central del Ecuador (BCE) registró un ingreso de USD 676,4 millones, mientras que en el último trimestre del 2008 esta cifra fue de USD 643,9 millones (ver Figura 13).

Figura 13. Recepción de Remesas (miles de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

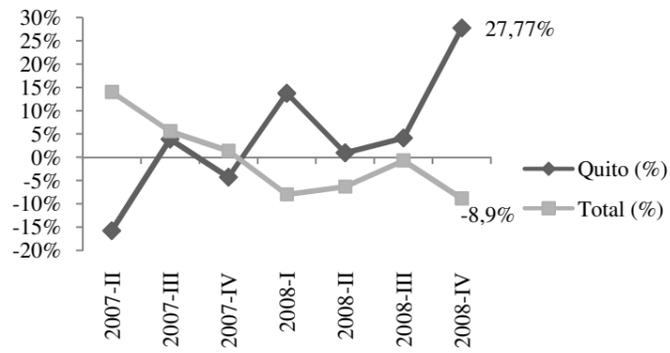
El ingreso de remesas es la segunda fuente de divisas de la economía ecuatoriana, su influjo es una de las bases de la dolarización. Además, las remesas constituyen una fuente de ingresos para muchas familias, quienes dependen de ellas para sostener su consumo y supervivencia. La reducción de los envíos de dinero desde los países receptores de migrantes es uno de los mecanismos a través de los cuales la crisis internacional influirá en la economía ecuatoriana, lo que traerá principalmente dos consecuencias negativas: reducción de divisas en la economía y reducción del consumo de los hogares.

Sin embargo, pese a la evolución negativa del influjo de remesas hacia el país, los envíos de dinero que se hacen hacia Quito aumentaron en los últimos dos años (ver Figura 9). Este comportamiento de las remesas puede ser explicado por algunas hipótesis y otorgan ciertas características importantes a la economía quiteña. Estos temas se revisan brevemente a continuación.

A partir del último trimestre del 2007 las remesas que recibe Quito han crecido consistentemente, aunque en el país la tendencia es distinta. En la Figura 14 se muestra la tasa de crecimiento trimestral de las remesas recibidas. Un panorama similar nos muestra la tasa de crecimiento anual de las remesas, que se muestran en la Figura 15. Como consecuencia, la importancia de las remesas que recibe Quito aumentó. A inicios del 2007,

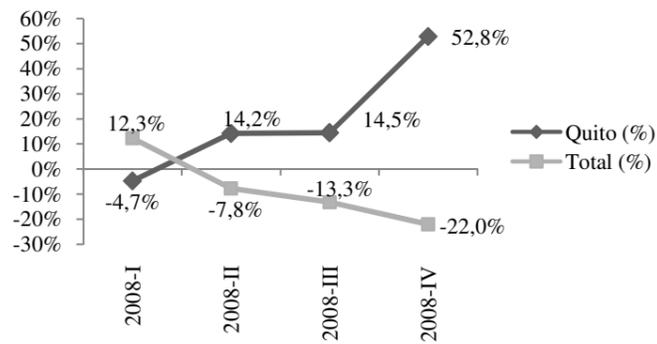
14% del total de remesas recibidas se quedaba en Quito, mientras que a finales del 2008, aproximadamente USD 1 de cada USD 5 que el país recibe por remesas (18.9%) se queda en la capital.

Figura 14. Recepción de Remesas (crecimiento trimestral)



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Raúl Aldaz

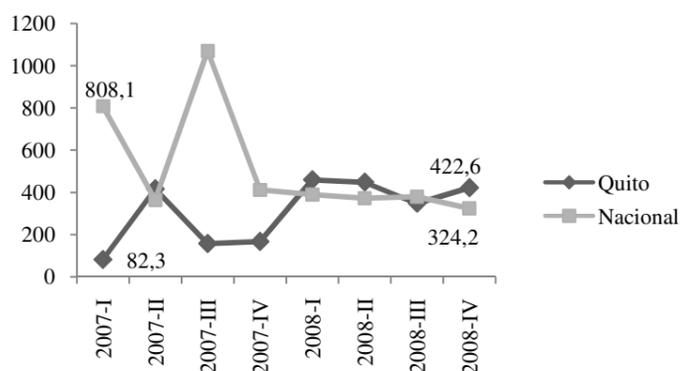
Figura 15. Recepción de Remesas (crecimiento anual)



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Raúl Aldaz

La información disponible muestra además otros aspectos importantes sobre las remesas que recibe el distrito, en comparación con el resto del país. El monto promedio, por cada remesa recibida en Quito ha aumentado en los últimos dos años; simultáneamente, el monto promedio recibido en el país se ha reducido (ver Figura 16). Algunas cifras pueden servir para ver mejor la evolución; a inicios del 2007 el monto promedio, por envío a Quito, fue de USD 82.3, a finales del 2008 esta cifra fue cinco veces superior: USD 422.6. Por otro lado, en el primer trimestre del 2007 el monto promedio, por envío en el resto del país, fue de USD 808.1, a finales del 2008 esta cifra se redujo a menos de la mitad: USD 324.2 por envío.

Figura 16. Monto Promedio por Envío (USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

La información desplegada arriba muestra que Quito recibe más remesas que el resto del país, y que esta es una tendencia que empieza, al menos, durante el 2008. Quito tiene “algo” que provoca que las remesas recibidas aumenten; si bien con la información disponible no se puede determinar el motivo, si se pueden ensayar algunas hipótesis vinculadas al entorno internacional actual, que se describen a continuación.

La composición de los migrantes cuyas familias viven en Quito puede ser distinta a la composición de migrantes del resto del país. En particular los migrantes con vínculos en Quito pueden ser migrantes “consolidados”, que han asegurado una fuente de ingresos, y que frente a la crisis (nacional e internacional) han decidido enviar más dinero para ayudar a sus familias

directamente o a través del establecimiento de negocios u otras inversiones (e.g. bienes raíces). Paralelamente, los migrantes con vínculos en el resto del país pueden haber perdido oportunidades laborales y cuentan con menos ingresos, lo que les obliga a reducir sus envíos.

Para que esta hipótesis se sostenga debe existir una relación lógica entre tener vínculos en Quito y tener un mejor desempeño laboral fuera del país; dicho eslabón puede ser el capital humano. Si los migrantes con vínculos en Quito, han vivido en Quito, es muy probable que cuenten con más y mejor educación que los migrantes del resto del país; este nivel más alto de capital humano puede reflejarse en el mercado laboral. Al mismo tiempo, los migrantes con vínculos en Quito pueden corresponder a personas con más tiempo en los países extranjeros, lo que les ha permitido tener más tiempo de reconocimiento sobre el mercado laboral del cual son parte, lo que ha devenido en mayor estabilidad.

Existe otra hipótesis alternativa. Los migrantes con vínculos con Quito pueden estar preparando su retorno y aumentaron el envío de remesas, por ejemplo, para adquirir inmuebles, para su equipamiento, o para la instalación de algún negocio. Pero al igual que en la hipótesis anterior, debe existir una relación lógica entre tener vínculos en Quito y buscar regresar pronto. En este caso la relación pudiera ser menos evidente; aquellos migrantes con vínculos en Quito pueden haber ahorrado una cantidad de recursos suficiente para retornar, estas personas prefieren regresar (con los recursos que tienen) y permanecer cerca a sus familias, en lugar de permanecer en el país receptor, bajo circunstancias económicas difíciles, y estar lejos de sus familias. Para que esto sea cierto, los migrantes con vínculos en Quito debieron ahorrar lo suficiente durante su período fuera del país, lo que también implicaría que su desempeño económico, fuera del Ecuador, es mejor que el de los migrantes del resto del país.

Una tercera hipótesis no requiere que los migrantes con vínculos con Quito sean diferentes a los migrantes del resto del país. Pudiera ocurrir que las familias de migrantes, frente a la crisis, prefieren afrontarla en Quito y no en otras zonas del país (tal vez porque los beneficios que provee vivir en Quito se constituyan en un “colchón” frente al cual pueden soportar mejor meses difíciles, por ejemplo, en Quito pueden obtener una educación pública de mejor calidad que en el resto del Ecuador). Si este es el caso, entonces el

aumento de remesas hacia Quito puede explicarse porque las familias de emigrantes prefieren asentarse en el distrito (y no en otra parte del país).¹⁸

En cualquiera de los casos revisados, sea que la composición de los migrantes que envían dinero a Quito es diferente a la del resto del país o que la crisis ha presionado a un flujo de familias de migrantes hacia Quito, el distrito debe aprovechar estas circunstancias. La evolución de las remesas recibidas en Quito constituye un incentivo para que el distrito genere medidas adecuadas para que la tendencia permanezca y para canalizar esas remesas hacia el desarrollo productivo de la ciudad. El flujo de remesas hacia el distrito pudiera ser un ingreso de recursos no permanente, por lo tanto es imprescindible generar la institucionalidad adecuada para que puedan ser utilizados en beneficios de las familias y de la economía de todo el distrito¹⁹.

2.2 El ahorro de los quiteños

Las personas deciden ahorrar dependiendo de su ingreso y de su necesidad de consumo presente y futuro; si fuera el caso, la persona renuncia al consumo actual para hacerlo en el futuro, entonces ahorra. Si alguien decidió ahorrar, el monto dependerá del retorno que la persona *espere*; se debe notar que el retorno esperado está influido por las tasas de interés e inflación, pero también por otros aspectos menos objetivos, como el temor al congelamiento de sus depósitos o eventos similares. Desplegada esta breve introducción, se puede observar la información de los depósitos bancarios en Quito para entender mejor el comportamiento general del ahorro de los quiteños.

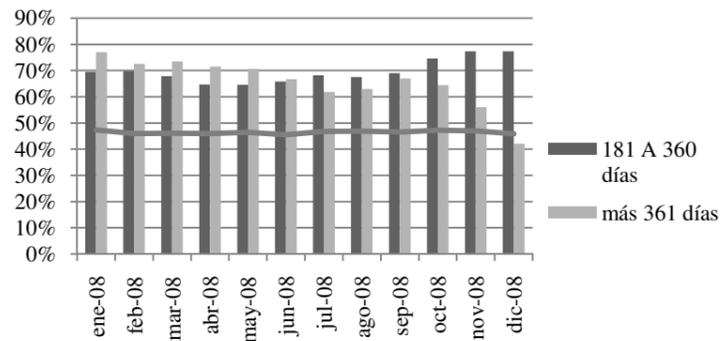
Según la información disponible de la Superintendencia de Bancos, entre enero y diciembre del 2008, los depósitos bancarios totales en Quito

¹⁸ La estadística oficial sobre el envío de remesas no contabiliza los envíos informales, aquellos que se realizan por fuera del sistema financiero y de empresas de envíos. En este sentido, pudiera existir una sobre-estimación de las estadísticas de Quito, se puede argumentar que los envíos que se realizan hacia el distrito utilizan medios formales más que los envíos hacia el resto de país. Sin embargo, no existe una razón evidente que explique por qué aumentarían los envíos informales en los últimos meses; por lo tanto, la posible sobre-estimación de remesas que llegan a Quito no explicaría su evolución reciente.

¹⁹ Por ejemplo el artículo 93 de la tercera versión del Estatuto Autonómico de Quito hace una referencia al respecto, lo que se debería profundizar a través de los mecanismos con los que cuenta el Consejo Metropolitano.

mantuvieron una participación estable en relación al total nacional; si bien en términos absolutos los depósitos en el país y en la ciudad aumentaron, en términos relativos Quito representó el 47.4% del total en enero del 2008 y 45.9% del total al final del año, esta evolución se puede apreciar en la Figura 17. La misma estabilidad se observa en otras formas de depósito, por ejemplo en cuentas corrientes, de ahorro y en los diferentes segmentos de depósitos hasta 180 días. La estabilidad relativa de estos depósitos muestra que el comportamiento de los quiteños sobre las alternativas de ahorro a corto plazo no es sustancialmente distinto al comportamiento que se muestra en el resto del país.

Figura 17. Depósitos Bancarios en Quito (% sobre el monto nacional)



Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: Raúl Aldaz

Sin embargo, la información sí muestra diferencias considerables en otros rubros. Específicamente en las cuentas relacionadas al ahorro de mediano plazo, lo que se puede apreciar en la evolución de los depósitos entre 181 a 360 días y los depósitos mayores a 361 días. En el caso de los depósitos mayores a 361 días, la Figura 17 muestra un descenso notable, en enero del 2008 los depósitos a este plazo registrados en Quito concentraban más del 70% del total nacional, mientras que once meses después, en Quito se registra el 40% del total. Si bien la caída porcentual del peso nacional de estos depósitos es considerable, en términos absolutos es aún mayor: pasó de USD 137 millones a USD 40 millones (¡una caída del 70% en menos de un año!).

Paralelamente, la importancia nacional de los depósitos a plazo entre 181 y 360 días registrados en Quito aumentó. La Figura 17 muestra que la

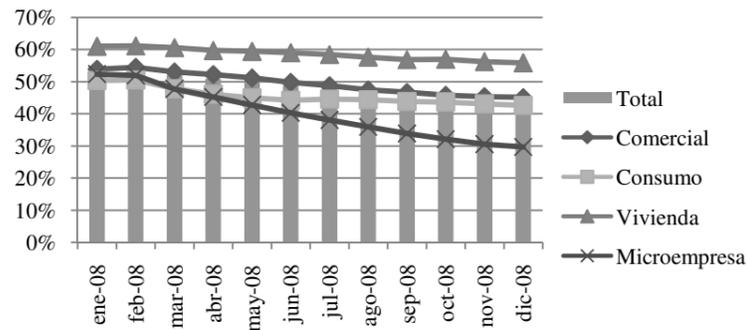
importancia de estos depósitos, en el contexto nacional, se incrementó en aproximadamente diez puntos porcentuales. En términos absolutos, estos depósitos pasaron de USD 281 millones a USD 464 millones entre enero y diciembre del 2008 (un aumento del 65%).

¿Qué refleja este cambio en la composición de las captaciones financieras registradas en Quito? El horizonte de planeación de los quiteños definitivamente cambió. La composición del portafolio de ahorro de los quiteños que consignan sus ahorros al sistema financiero prefiere alternativas de menor plazo, sobre las cuales tiene mayor poder de decisión. Parecería que desde octubre del 2008, aproximadamente, los ahorristas perciben más riesgo sobre la apropiación de sus recursos, lo que les impulsó a reconfigurar su portafolio. Mientras el público mantenga esta percepción, la reestructuración de las formas de ahorro también seguirá cambiando, privilegiando un mayor control sobre sus recursos aunque el retorno sea menor: los quiteños son más sensibles al “costo” subjetivo de ahorrar a períodos mayores a un año y prefieren renunciar a un “premio” sobre sus ahorros, a cambio de tener mayor liquidez y control sobre sus recursos.

A la explicación de las líneas anteriores se la debe contextualizar dentro del comportamiento del ahorro de los agentes del país. Dicho de otra forma, los quiteños son *más* sensibles al “costo” de ahorrar a plazos mayores a un año *comparado* con el resto de ahorristas del país. En síntesis, el ahorro global de los agentes quiteños mantiene la misma participación sobre el total; la decisión de cuánto ahorrar no registró un cambio en relación al resto del país, lo que cambió fue el plazo al cual están dispuestos a ahorrar, lo que configuró una reestructuración de su portafolio de ahorro. Este comportamiento levanta algunas preguntas, una de ellas es en qué medida se puede utilizar esta información para inferir el comportamiento sobre inversiones productivas.

El otro lado de la moneda constituyen las colocaciones que realiza el sistema financiero. Al respecto se evidencia que se ha reducido la participación de los créditos concedidos en Quito, en relación a los créditos concedidos en todo el país. Esta afirmación se cumple tanto para el total, como para los créditos clasificados por segmentos; esto se puede apreciar en la Figura 14.

Figura 18. Colocación de Créditos en Quito (% sobre el monto nacional)



Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: Raúl Aldaz

El monto de créditos concedidos en Quito tuvo una participación del 54% en enero del 2008 y se redujo en casi diez puntos porcentuales hacia el final del año (44.5%). Un comportamiento similar ocurre en los créditos: comercial, de consumo, vivienda y para la microempresa. Sin embargo, en el último segmento la reducción fue mayor, en términos relativos (cerca de 20 puntos porcentuales menos sobre el total del país) y absolutos: fue una reducción de USD 75 millones entre enero y diciembre del 2008. Se debe notar que durante el período revisado las tasas de interés de estos segmentos se han reducido, de manera que la caída en los créditos no es una respuesta a un aumento de su precio.

El consumo y la inversión que requiere financiamiento a través del sistema bancario nacional ha caído en los últimos meses del 2008 y es presumible un comportamiento similar durante los primeros meses del 2009. Esta es una respuesta comprensible frente a un escenario de crisis, sin embargo llama la atención que sea más marcada en Quito. El punto más sensible es la caída en la colocación de créditos para la microempresa, en la medida en que parecería que el sector de la pequeña y mediana industria reduciría su actividad. Pudiera ser que los agentes económicos del distrito son más adversos al riesgo que los agentes del resto del país, por lo que muestran un comportamiento más cauto frente a un entorno de crisis.

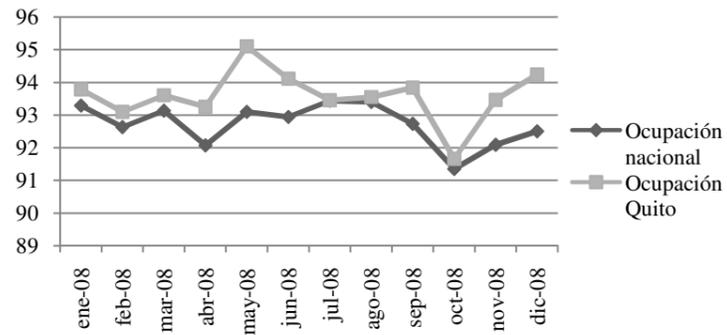
2.3 Empleo

El porcentaje de gente empleada en actividades económicas remuneradas, considerando aquellos económicamente activos, puede ser un “termómetro” imperfecto de la actividad económica; no obstante, existen al menos dos puntualizaciones. Primero, el empleo no es un reflejo exacto de la producción total porque los requerimientos labores son distintos entre diferentes sectores económicos; segundo, el empleo y desempleo reacciona con cierto retardo a cambios más bruscos dependiendo de la rigidez o flexibilidad del mercado laboral. Aún así, analizar el comportamiento del mercado laboral quiteño mantiene cierta utilidad para inferir el desempeño de la economía de la ciudad, al menos en términos gruesos. Por otro lado, la evolución del empleo si puede ser un indicador indirecto del bienestar de las familias, en la medida en que más empleo representa más ingresos y por lo tanto mayor satisfacción de necesidades.

Un aspecto importante que se debe notar es si el comportamiento del empleo en Quito difiere del comportamiento del resto del país.²⁰ Esta diferencia puede presentarse en tres características; la primera es que la tendencia del empleo en Quito sea distinta a la del país, i.e. cuando el empleo nacional sube en Quito baja (o viceversa). La segunda característica que se debe observar es si las variaciones del empleo en Quito son más o menos pronunciadas que en el resto del país. Tercero, se debe observar si las variaciones son mayores cuando aumenta o disminuye el empleo.

²⁰ La información sobre empleo, desempleo y subempleo es calculada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, y levanta información del sector urbano de: Ambato, Cuenca, Guayaquil, Machala y Quito. Cuando este documento haga referencia a información del mercado laboral del país se debe considerar que la información proviene sólo de las ciudades mencionadas.

Figura 19. Evolución del Empleo (% de personas empleadas)

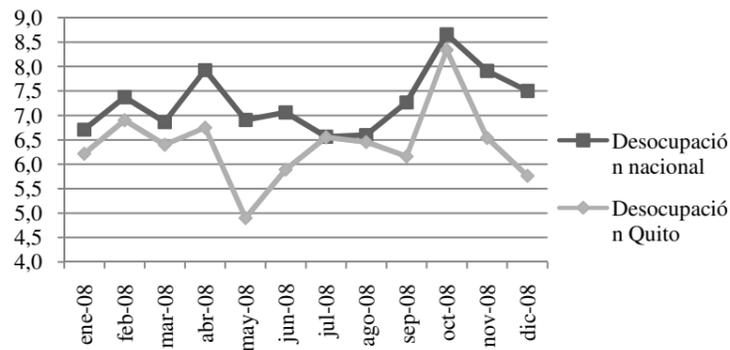


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

La Figura 19 nos permite mirar la evolución del porcentaje de personas ocupadas, según las líneas anotadas en el párrafo anterior. La primera característica es que a lo largo del 2008 no se aprecia una tendencia clara en la evolución de la ocupación nacional ni local; sin embargo, a lo largo de todo el período Quito registra un mayor nivel de empleo. La segunda característica es que la ocupación en Quito es más volátil que el empleo nacional. La tercera característica es que cuando el empleo en Quito aumenta, también se incrementa su diferencia con respecto al empleo nacional; dicho de otra forma cuando el empleo nacional mejora, el empleo en Quito mejora aún más; mientras que cuando cae la ocupación nacional, también cae la ocupación en Quito, pero en menor proporción.

La evolución de la desocupación tiene sus propias características, como se puede apreciar en la Figura 20. Primero, tanto en Quito como en el resto del país, la desocupación muestra una tendencia ascendente a lo largo del 2008; además Quito muestra tener una menor proporción de desocupados que en el resto del país. Segundo, la desocupación en Quito es más volátil que en el resto del país, sin embargo las reducciones en la desocupación son más pronunciadas en Quito que en las otras ciudades analizadas. Tercero, cuando aumenta el desempleo en Quito se acerca más al promedio nacional.

Figura 20. Evolución del Desempleo (% de personas desempleadas)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

A partir de estas descripciones se pueden encontrar algunos hechos estilizados para el período analizado. Primero, los indicadores del mercado laboral quiteño son mejores que los del resto de centros urbanos considerados: Quito tiene mejores números de empleo y desempleo. Segundo, la variabilidad del empleo y desempleo de Quito es mayor que en el resto del país. Tercero, no sólo que Quito tiene mejores indicadores que el resto del país, además cuando el mercado laboral nacional mejora, el mercado laboral de Quito lo hace en una proporción aún mayor.

El conjunto de estas características muestran que el mercado laboral quiteño logra ocupar más mano de obra (en términos porcentuales) y es más flexible que en el resto del país; además, esta flexibilidad es aún mayor cuando se trata de aprovechar oportunidades de empleo. Esto pudiera ocurrir porque en Quito existe una estructura productiva con mayor movilidad de factores y que además es más diversificada, de manera que las fuentes de empleo no dependen del desempeño de uno o dos sectores específicos.

2.4 Política

Los últimos meses se han caracterizado por la configuración de un escenario político de cara a las elecciones generales de abril, en las cuales el oficialismo pretende mantener el gobierno central, mantener o aumentar su

presencia en la instancia legislativa, y ocupar espacios de poder en los gobiernos seccionales. Esta es la elección en la que el oficialismo consolida su posición en el escenario político por los próximos cuatro años, tras cinco victorias electorales consecutivas.

En este contexto el manejo económico del Estado, y el comportamiento de los ciudadanos, se adecúa al escenario político. Por un lado está el Estado central, receptor de considerables recursos por exportaciones de petróleo, especialmente en la primera mitad del 2008, lo que le ha permitido utilizar rentas petroleras extraordinarias para consolidar su posición a través de políticas sociales y económicas de mediano plazo y de cambios institucionales de mayor aliento. Por otro lado, existe una estructura débil y riesgosa de las finanzas públicas, como ya se mencionó con anterioridad. En conjunto, las dos fuerzas determinan un contexto político y económico que influirán en la economía del distrito en el futuro. Esta sección no es un análisis de coyuntura política del país, es una descripción de eventos y relaciones políticas que pueden influir en la economía del Distrito. Dos temas serán tratados, la relación del Gobierno Metropolitano con el Central y las externalidades económicas que sentiría Quito, producto del entorno político nacional.

2.5 Relaciones intergubernamentales

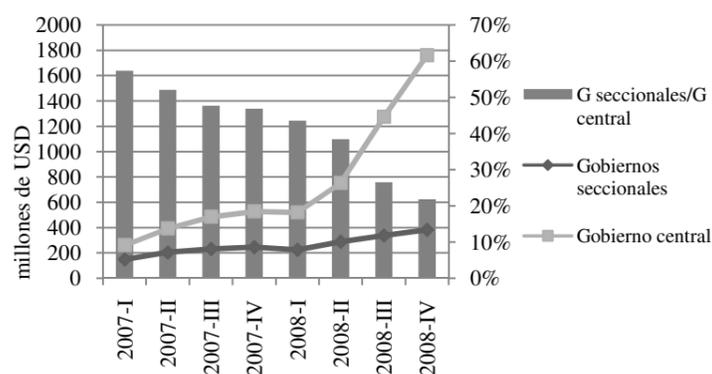
Las rentas petroleras, si bien considerables, son objeto de competencia por toda la estructura estatal, porque estos recursos facilitarían la permanencia de los gobernantes locales y nacionales²¹. Este “juego”, en el contexto ecuatoriano, evidencia una capacidad de influencia considerable por parte del Gobierno central, en la medida en que este nivel de gobierno es el que recibe la mayoría de fondos públicos del país y es el que tiene el poder de manejarlos (redistribuirlos). Por lo tanto, manejará estos recursos con el objetivo de mantener y consolidar su posición, en detrimento de otros niveles de gobierno que quieran participar de las rentas petroleras. Como

²¹ La literatura especializada sugiere que la existencia de petróleo en un país es una “maldición” porque su explotación genera instituciones buscadoras de rentas (*rent-seeking*) y no necesariamente normas que guíen un mayor desarrollo productivo. Ver más en: Mehlum, Moene y Torvik (2006).

consecuencia, se tendría una “centralización” de labores y manejo de recursos.

Esta “centralización” se observa, entre otros aspectos, en un cambio en la estructura del gasto de inversión, en el que el Gobierno Central muestra una importancia creciente. En la Figura 21 se muestra la evolución del gasto de capital (inversión) realizado por el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales; se observa dos consecuencias importantes. Primero, la inversión de ambos niveles de gobierno crece desde el 2008, como consecuencia de una mayor disponibilidad de recursos. Segundo, el componente de gasto de inversión del Gobierno central se dispara (se multiplicó por 3.4 entre el inicio y el fin del 2008), lo que muestra un mayor control del Gobierno Central sobre las rentas petroleras, en comparación con los otros niveles de gobierno. En consecuencia, se observa que la importancia relativa del gasto de capital de los Gobiernos seccionales ha caído, a inicios del 2007 era la mitad del gasto de capital del Gobierno central, mientras que a finales del 2008 representa apenas un quinto. Estos datos confirman la “centralización” del gasto de inversión; lo que además permitiría la exposición del gobierno central frente a los procesos electorales de este período.

Figura 21. Gastos de Capital



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

En la medida en que el control de los recursos públicos influye en el posicionamiento oficial, el manejo de estos adquiere una importancia adicional a la que de por sí tiene como herramienta de gestión. El Presupuesto General del Estado del 2009, que registra los ingresos y egresos del Estado, y que por lo tanto revela la política económica, no existe o al menos no está abierto para el conocimiento público.²²

Quienes manejan la política económica han manifestado, a través de los medios, que el presupuesto del 2009 tendría un déficit que ascendería a unos USD 1.500 millones, financiados a través de créditos otorgados por organismos multilaterales, según la versión oficial; adicionalmente, el precio del crudo se ha recuperado en las últimas semanas, que junto al incremento sostenido de las recaudaciones tributarias, mejoraría la posición fiscal para el año 2009. No obstante, la estimación del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad San Francisco señala que el presupuesto sería de USD 11.865 millones y que el gobierno necesitaría de USD 3.614 millones para financiarlo²³, un requerimiento de más del doble en relación a lo manifestado por el equipo económico del régimen.

La cifra sobre el déficit fiscal merece un comentario adicional. La brecha de USD 1.500 millones es un monto aparentemente “manejable” por el gobierno y además es consistente con la política fiscal expansiva que ha mantenido el régimen actual²⁴. Puesto que los recursos para cubrir el déficit ya están asegurados por organismos multilaterales, cualquier mejora en la posición fiscal bien pudiera destinarse para la expansión del gasto.

Al final, y al menos durante el 2009, las restricciones impuestas por el entorno internacional actual no cambiarían la lógica política de la conducción económica del régimen actual, sólo afectaría su grado de aplicación. Durante el 2008 la conducción de la política fiscal buscó consolidar la posición del régimen a través de un gasto expansivo que se apoyó en la disponibilidad de los ingresos petroleros; debido a circunstancias externas no hubo

²² Medios de comunicación han registrado declaraciones públicas de miembros del equipo económico del gobierno en el que mencionan que el presupuesto para el 2009 ascendería a unos USD 13.800 millones aproximadamente.

²³ De este monto, USD 1.500 millones serían financiados a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

²⁴ Las autoridades económicas han mencionado la cifra de USD 1500 millones de déficit fiscal en diferentes momentos en lo que va del año, bajo distintos precios internacionales de petróleo. Parecería que el régimen está dispuesto a tener un déficit de hasta esa magnitud y ajustar el gasto consecuentemente.

preocupaciones sobre la existencia de un déficit fiscal. El 2009 presenta un matiz a esta conducción, las circunstancias internacionales le imponen una restricción al monto del gasto fiscal, frente al cual el gobierno parecería haber establecido un monto de gasto base “target” (que implicaría un déficit “target”); cualquier ingreso extra bien pudiera servir para aumentar el gasto y no necesariamente para reducir el déficit, puesto que ya existen compromisos para cubrirlo. Esta afirmación parece probable considerando la política previa del gobierno, pero no quiere decir necesariamente que sea sostenible²⁵.

Adicionalmente, en un escenario de ingresos reducidos y con la intención del régimen de mantener su posición, se esperaría aún menos recursos para los gobiernos seccionales. Esto implicaría, por ejemplo, que el Estado Central mantendría el gasto de infraestructura de salud o educación, pero no transferiría necesariamente los recursos para las competencias que los gobiernos seccionales tienen en estas áreas. Esta medida además permite que el Estado Central cope ciertos espacios (competencias) de frente a un proceso legislativo que reglamentará estas actividades, lo que le otorgaría al Estado central mayor poder de negociación.

Por otro lado, el régimen busca fortalecer el sector externo y financiero de la economía; el primero porque es el más débil en las actuales circunstancias, el segundo porque pudiera ser afectado por una probable reducción de la masa monetaria. Para el objetivo de este documento y por limitaciones de espacio no se revisará el conjunto de medidas adoptadas desde algunos meses atrás. Por lo pronto basta señalar que independientemente de la eficacia o no de las decisiones tomadas, se encuentra que el Gobierno Central afronta la crisis desde una perspectiva sectorial de la economía y no territorial, lo implica una traslación de los efectos económicos de la crisis hacia los territorios.

Las ideas expuestas a continuación, sobre una recentralización del gasto debido a una coyuntura de crisis, así como la traslación de la crisis hacia los territorios, plantean consecuencias económicas y políticas para Quito y la

²⁵ Al respecto, Maldonado y Fernández (2007) afirman que para el caso ecuatoriano, la sostenibilidad de las finanzas públicas dependen de: que el incremento de gasto corriente esté acompañado necesariamente de un incremento en las recaudaciones tributarias y de un cambio en el perfil de la deuda pública. La primera condición parecería no ser parte de la política económica actual.

gestión de la ciudad. Las consecuencias económicas serán descritas posteriormente.

3. Externalidades económicas del manejo político

Ya antes se presentó un escenario en el cual el Gobierno Central buscaba controlar las rentas del petróleo con el objetivo de mantener su posición. Bajo esta lógica, el Gobierno Central trata de aislar a otras instancias de gobierno que pudieran competir por esos recursos. Para entender cómo se inserta la economía quiteña dentro de este contexto, se describirán dos procesos importantes.

En un escenario de crisis económica los incentivos que tiene el Gobierno central para mantener su posición se profundizan. Primero, debido a que los ingresos petroleros caen, existe un incentivo mayor para controlar (los ahora más escasos) recursos. Segundo, en un escenario de crisis en el que puede crecer el cuestionamiento al Gobierno Central, se hace más necesario el gasto fiscal como herramienta de permanencia, para lo cual se requiere acceder a los recursos petroleros.

Además, como ya se mencionó, el Gobierno central entiende la economía ecuatoriana como la suma de sectores (e.g. exportador, agrícola, financiero, etc). Esta perspectiva, si bien útil en ciertos casos, implica medidas sectoriales, que son las que el Gobierno está ejecutando, dirigidas al fortalecimiento del sector externo principalmente. Esta concepción conlleva a una desatención de la economía, entendida como relaciones productivas asentadas en los territorios. Este enfoque del fortalecimiento económico implicaría la existencia de un sector exportador fortalecido (entiéndase firmas específicas productoras de bienes exportables), junto a relaciones económicas en depresión –aquellas que no están vinculadas de la exportación- asentadas en los territorios.

¿Cómo se inserta Quito bajo estas visiones y acciones gubernamentales? Quito es un territorio, posee un gobierno territorial, y asienta actividades productivas que no están vinculadas directamente a la exportación de productos tradicionales. Bajo esta perspectiva las externalidades económicas que recibiría Quito, producto del manejo político, se pueden agrupar en dos áreas. Primero, el Gobierno del distrito y los otros Gobiernos Seccionales

serían los otros competidores por las rentas fiscales, además del Gobierno Central. Segundo, Quito asienta principalmente actividades productivas relacionadas con los servicios²⁶, aunque ciertamente está dentro del área de influencia de exportadores no-tradicionales (flores en particular), por lo que las medidas gubernamentales frente a la crisis no ayudarían a la ciudad entera.

En la primera área, la relación entre el Gobierno de Quito y el Nacional, así como el acceso a recursos fiscales, dependería del vínculo entre las autoridades electas recientemente. Pudiera ser que el hecho de ambos sean parte de la misma estructura política permita que el distrito acceda a los recursos estatales porque el Alcalde electo es parte del grupo en el poder; adicionalmente, la votación que le otorgó Quito al proyecto ganador sugeriría una retribución por parte del Gobierno Central. Sin embargo, no existe seguridad en el acceso a dichos recursos. En la segunda área, se evidenciaría una caída de la actividad económica en todas las áreas, aunque esta caída sería atenuada en las firmas relacionadas con el comercio exterior. Más adelante se revisan algunas propuestas frente a las circunstancias actuales.

4. Oportunidades

A pesar de las circunstancias del entorno económico y político actual, existen oportunidades que se pueden aprovechar para reducir la influencia negativa de la crisis actual y para implementar medidas de mayor aliento que reduzcan la vulnerabilidad de la economía frente a eventualidades similares en el futuro. Una herramienta eficaz para el manejo de la crisis y la cimentación de bases que sustenten el crecimiento económico en el futuro está en la dotación de recursos y competencias hacia los gobiernos seccionales. A continuación se resumirán los argumentos a favor de esta sugerencia.

La evidencia empírica muestra que los países con mayor participación en la toma de decisiones son menos vulnerables a variaciones en su

²⁶ Según información proporcionada por Conquito para los años 2005 y 2006, dentro del producto interno bruto de la ciudad, las actividades con mayor participación son: industrias manufactureras; transporte, almacenamiento y comunicaciones; y comercio al por mayor y menor. Mientras que la producción agrícola tiene una participación marginal sobre la producción total del Distrito.

crecimiento.²⁷ Los argumentos generales son los siguientes. Primero, mayor participación permite una transferencia suave de poder de políticos que enfrentan presión social hacia otros actores. Segundo, la participación puede generar mecanismos de consultas, negociación y rendición de cuentas que facilita la adopción de medidas (especialmente aquellas de “ajuste”). Tercero, la participación reduce la conflictividad social y reduce el apoyo hacia muestras de conflictividad.

Estos principios, aplicados hacia la crisis económica actual y considerando las circunstancias del país, pudiera traducirse en lo siguiente. Estructurar una institucionalidad que permita mayor participación en la presupuestación, y especialmente, en la ejecución del gasto estatal. Si el manejo de recursos públicos se hace participativo, por ejemplo permitiendo que otros niveles de gobierno influyan en la elaboración y ejecución del presupuesto, existirían menos conflictos alrededor de la estructuración y la asignación de recursos públicos. El resultado sería un presupuesto fiscal que permita mayores ingresos para los gobiernos seccionales²⁸, se evitaría una competencia entre gobiernos seccionales por los (aún más) escasos recursos estatales, y además una reducción de la conflictividad social; estas consecuencias permitirían un mejor manejo económico y político de los recursos fiscales en un escenario adverso, como el de una crisis económica.

En otro aspecto, el contrapunto que marcan las remesas que recibe Quito, en relación al total nacional, representa una fuente de divisas que debe ser aprovechada adecuadamente. Independiente de los motivos que puedan explicar el crecimiento de remesas que Quito recibe, esta es una fuente de recursos muy útil en un escenario en el cual la cantidad de dinero en la economía se reduce. Adicionalmente, en la medida en una parte de las remesas constituyen un ingreso no permanente, por ejemplo de aquellos migrantes que están preparando su regreso, se debería crear una institucionalidad adecuada que facilite la inversión productiva de estos recursos. El objetivo a largo plazo es que las remesas, principalmente las no permanentes, ayuden a estructurar una base productiva en la ciudad que genere recursos en el futuro; a corto plazo, aprovechar el influjo de remesas permitiría aumentar el dinamismo de la economía (o al menos reducir su

²⁷ Ver por ejemplo Rodrik (2007) y las referencias ahí mencionadas.

²⁸ Mayor participación en la toma de decisiones también implica mecanismos de rendición de cuentas, de manera que mayores ingresos para los gobiernos seccionales también va acompañado de criterios para medir y monitorear su desempeño.

letargo). Al respecto, además de lo recogido en el Estatuto Autonómico de Quito, el Concejo Metropolitano cuenta con herramientas para canalizar estos recursos hacia actividades productivas.

Por otro lado, la caída del empleo en la ciudad puede constituirse en una fuente de conflictividad política y en una barrera para el crecimiento de la economía local. En este sentido, el Gobierno Metropolitano puede ser parte de medidas que busquen mitigar el efecto negativo del desempleo; no obstante, para que sean eficientes eventuales medidas en esta área es imprescindible tener un mayor conocimiento sobre el mercado laboral del distrito²⁹; en particular se necesita estimar los determinantes del empleo y de la creación de nuevos puestos de trabajo. Por lo tanto, las circunstancias actuales constituyen una oportunidad para estudiar más el mercado laboral del distrito. Adicionalmente, y según una línea similar de trabajo, Quito requiere un sistema de contabilización de su producto, que permita estimar su producción bruta, según ramas de actividad y según la oferta y utilización; esta información es imprescindible para conocer cuáles son las características y el comportamiento de la economía quiteña.

5. Conclusiones

La crisis internacional afectará la exportaciones ecuatorianas privadas y públicas, ambas tendrán consecuencias sobre la economía de Quito y, eventualmente, sobre las finanzas municipales. En el primer caso, la economía quiteña sentiría una contracción en su producción y el empleo. En el segundo caso, los menores ingresos del Gobierno Nacional pudieran traducirse en una reducción en las transferencias hacia la administración municipal. La crisis internacional también reducirá el flujo de remesas hacia la economía. Además, los períodos de dificultad económica pueden erosionar la cohesión de las ciudades e incrementar la conflictividad interna.

Frente a estos retos, el Gobierno Metropolitano debe basar su respuesta en la conformación de un proceso de cohesión entre los distintos actores de la ciudad para gestionar los efectos de la crisis. La construcción de estos

²⁹ Como sugiere el Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank, 2009a y 2009b), la efectividad de las medidas a favor del empleo dependen fuertemente de las causas y del período de duración del desempleo. Por esta razón, no es posible sugerir una medida concreta al respecto.

vínculos es imprescindible para reducir la conflictividad social y política en la coyuntura recesiva, para la estructuración de una estrategia que minimice los efectos negativos, y para liderar una transformación en la economía e institucionalidad del distrito para que en el futuro sea menos vulnerable a estos choques externos.

En relación a las finanzas distritales, en el corto plazo, el Gobierno Metropolitano debe acentuar la aplicación de criterios de eficiencia en el gasto municipal. Mayor eficiencia también requiere la recaudación de ingresos propios de la municipalidad, por ejemplo, a través de una mejora en el registro de catastros. Además el Gobierno Metropolitano puede considerar mecanismos alternativos para recaudar ingresos, por ejemplo a través de instrumentos financieros.

Sin embargo, los efectos de la crisis internacional actual pueden servir para emprender esfuerzos que refuercen la economía local y las finanzas distritales a mediano plazo. En este sentido, la concreción del nuevo aeropuerto de Quito es una prioridad; esta obra dinamizará la economía local con el flujo comercial que facilitará y con los servicios conexos que demandará. De esta forma, el ingreso de divisas hacia la economía quiteña dependerá menos de la exportación de productos primarios.

Otro aspecto crucial para Quito y para el Gobierno Metropolitano es la profundización de la descentralización. Para esto es importante que el distrito avance en su proceso autonómico, de forma que logre mejores niveles de auto-sostenimiento. En este sentido, el liderazgo del Gobierno Metropolitano es importante para negociar con el Gobierno Nacional mecanismos para diseñar una nueva institucionalidad de forma que el distrito ejerza mayor autonomía. Una de las consecuencias importantes de este proceso será una mayor independencia financiera del distrito, lo que le dará mayor independencia frente al Gobierno Nacional.

La crisis internacional actual devela características de la estructura económica de Quito que deben abordarse para disminuir la vulnerabilidad externa que tiene la economía quiteña; así mismo, la coyuntura actual muestra un camino a seguir para el Gobierno Metropolitano. La reorientación de la economía local, así como la asunción de mayores competencias – y la institucionalidad asociada a estas – delimitan un distrito con mayor autonomía

e independencia frente al Gobierno Nacional y a eventuales choques externos que afecten su economía.

Este documento ha expuesto que si bien el origen de la crisis actual se genera en el sector externo de la economía, sus consecuencias se diseminarán, y que los territorios, Quito incluido, no escaparían a este fenómeno. Sin embargo, una barrera para la determinación de los efectos de la crisis sobre Quito es la inexistencia de información económica a este nivel de (des)agregación. En los casos en que existe información económica de Quito, se ha encontrado cambios en su evolución, especialmente durante los últimos meses, que pudieran considerarse como efectos directos o indirectos de la crisis económica internacional.

La restricción o amenaza de restricción de liquidez influyó en el comportamiento de las quiteñas y quiteños, quienes cambiaron la composición de la cartera de ahorro de los quiteños, privilegiando plazos de ahorro más cortos. Esto revela que en Quito existe una aversión hacia la incertidumbre que es mayor que en el resto del país, al menos en el mediano plazo. Nótese que la tendencia a ahorrar no cambia, la diferencia surge en los horizontes a los cuales la quiteña o el quiteño está dispuesto a planificar, la información disponible revela una ciudad con mayor preferencia sobre activos líquidos, que se evidencia en una recomposición de ahorros con un plazo de vencimiento mayor a 361 días sobre ahorro con un vencimiento de entre 181 a 360 días. Un problema que pudiera derivar a partir de este hecho es que los habitantes del distrito muestren un comportamiento similar, de aversión hacia la incertidumbre en el mediano plazo, hacia inversiones productivas, lo que pudiera tener un impacto real negativo sobre la producción de la ciudad. Esta conclusión también pudiera desprenderse a partir del análisis de la colocación de créditos dentro del distrito (en relación al nivel nacional), que en total, y por segmentos, ha disminuido en los últimos meses.

La información disponible también muestra que el mercado laboral quiteño parecería ser más flexible que el del resto del país (especialmente a la baja) al menos durante los últimos meses; esto implicaría que dentro del distrito, el resentimiento del empleo sería menor que en el resto del país. Esto puede ocurrir porque la crisis, que se origina en el sector externo, golpearía más en las zonas más vinculadas con el comercio exterior, como Guayaquil o Machala. Aún así, mantener o mejorar el nivel y calidad del empleo dentro

del distrito debe ser una prioridad para las autoridades locales, para lo cual se necesita mayor conocimiento sobre la dinámica laboral en Quito.

Por otro lado, la coyuntura actual no es completamente perjudicial y muestra oportunidades que no se deberían desaprovechar. Un caso concreto constituye el flujo de remesas que llegan a la ciudad; pese a la tendencia decreciente del influjo de estos recursos hacia el Ecuador, la información oficial muestra que en Quito ha crecido considerablemente la recepción de remesas, de hecho en el último trimestre del 2008 este rubro creció en un 53%. Si bien existen algunas hipótesis detrás de este fenómeno, más allá de ellas, existe el hecho de que Quito, comparativamente, cada vez recibe más remesas y que este influjo de divisas debe aprovecharse como fuente de financiamiento para actividades productivas dentro del distrito.

Un manejo participativo de los efectos negativos de la crisis actual puede suavizar su impacto social, político y económico. Un caso concreto en el cual se puede aplicar esta proposición es en la elaboración y ejecución del presupuesto general del Estado, en donde los gobiernos seccionales pudieran ocupar más espacio. De esta forma, el “costo político” las decisiones sobre el manejo de los (aún más escasos) recursos fiscales puede distribuirse entre más actores, lo que además reduciría la conflictividad social y representaría un mecanismo para evitar que se profundicen los efectos negativos de la crisis sobre los territorios.

Si bien la crisis internacional tendrá, irremediablemente, efectos sobre Ecuador y Quito, existen oportunidades en el corto y mediano plazo para reducir esta influencia y negativa y para realizar cambios que mejoren la posición de la economía de la ciudad en el mediano plazo. Tres alternativas institucionales son particularmente importantes: implementar un sistema de contabilidad de la producción dentro del distrito, así como un esfuerzo en la comprensión del mercado laboral de la ciudad, incentivar el uso productivo de las remesas que llegan al distrito, y contar con más espacio en el manejo de los recursos fiscales.

Bibliografía

- APEC (team from the World Bank, IMF, ADB, IDB). 2001, Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asian and Latin America. Febrero. www.iadb.org/sds/doc/APECreport.pdf. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Boletín de Información Estadística Mensual, varios números.
_____. Boletín Monetario Semanal, varios números.
_____. Cuentas Trimestrales Nacionales
_____. Cuentas Trimestrales Provinciales.
- _____. BLOOMBERG, Mike. 2008, Mayor Bloomberg Delivers Lecture on the Financial Crisis at City of London Speech and Reception, Publicado el día 6 de Octubre en www.mikebloomberg.com/index.cfm?objectid=D3A79A61-1D09-317F-BB30A608CDF5B04C. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- CHAUVÍN, Salwa, y Ramiro Pérez. 2007, Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000 – 2005, Apuntes de Economía No. 55. Banco Central del Ecuador.
- City of Portland, Office of Mayor Tom Potter. Economic Crisis Impact on City of Portland. Carta. www.portlandonline.com/mayor/index.cfm?a=213320&c=38500. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- City of Philadelphia. City of Philadelphia's Response to the Financial Crisis: Rebalancing Plan for FY09-FY13 Five Year Plan. 6 de Noviembre del 2008 www.scribd.com/doc/7795186/Re-Balancing-Plan-for-FY09FY13-Five-Year-Plan-WEB. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- City of Philadelphia, City of Phoenix and City of Atlanta. Carta al Secretario del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. 14 de Noviembre del 2008.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2008, "Las Américas: Lidiando con la Crisis Financiera Actual", Estudios Económicos y Financieros, Octubre.
- HALBUR, Tim. News Summary: Cities and the Financial Crisis at Planetizen: The Planning & Development Network. Publicado el día 15 de Octubre del 2008. www.planetizen.com/node/35621 Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- HAWLEY, Chris. Mexico fears negative effects of financial crisis. Republic Mexico City Bureau. AZ Central.com www.azcentral.com/business/articles/2008/10/07/20081007biz-mexicofrets1007-ON.html. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. 2009, Boletín Koyuntura, Universidad San Francisco de Quito, Abril, No 2.

- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 2009a, Policy Trade-offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean, Washington: Inter-American Development Bank. Alejandro Izquierdo and Ernesto Talvi (coordinators).
- . 2009b, *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, Washington: Inter-American Development Bank. Suzzane Duryea, Jacqueline Mazza, and Ferdinando Regalia (coordinators).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2008, “Las Américas: Lidiando con la Crisis Financiera Actual”, Estudios Económicos y Financieros, Octubre.
- MALDONADO, Diego, y Gabriela Fernández. 2007, “La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador”, Cuestiones Económicas, Vol. 23 (3).
- MEHLUM, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik. 2006, “Institutions and the Resource Curse”, *Economic Journal*, Vol. 116 (508), 1-20.
- NATIONAL LEAGUE OF CITIES. The Future of our Hometowns and the Nation. At Issue: Economic Recovery a Call to Action, Washington, D.C.
www.nlc.org/ASSETS/0D2B060C27124717A77D07BA110A92CA/NLC_EconRecovery.pdf Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- PALADINES, Eugenio. 2008, La Economía Ecuatoriana y Los Gobiernos Seccionales, Boletín Visiones No 001, Fundación Alianza Estratégica.
- RODRIK, Dani. 2007, One Economics Many Recipes: globalization, institutions and economic performance, Princeton: Princeton University Press.
- ROWLING, Megan. Financial crisis response must tackle housing: UN. Reuters, Miércoles, 22 de Octubre del 2008.
www.alertnet.org/thenews/newsdesk/B291717.htm. Accesado: 23 de Noviembre del 2008.
- VLASSENROOT, Koen. Households land use strategies in a protracted crisis context: land tenure, conflict and food security in Eastern DRC. University of Ghent. 2006
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag306e/ag306e00.pdf> Accesado: 23 de Noviembre del 2008.

Anexos

Anexo 1: Definiciones de las variables y resultados de la estimación del PIB

Gobierno.- Primera diferencia del Gasto total (base devengada) del sector público no financiero, el cual comprende los sectores Gobierno Central, resto de entidades del sector público y empresas públicas no financieras.

Consumo Hogares.- Primera diferencia del consumo final de Hogares (dólares del 2000)

PIB.- Primera diferencia del Producto Interno Bruto trimestral (dólares del 2000)

Exportaciones.- Primera diferencia de Exportaciones trimestrales (dólares FOB del 2000)

Petróleo.- Tasa de variación trimestral de las exportaciones de petróleo crudo (dólares FOB)

Camarón.- Tasa de variación trimestral de las exportaciones de camarón (dólares FOB)

Importaciones.- Primera diferencia de Importaciones trimestrales (dólares CIF del 2000)

Inversión.- Primera diferencia de la Formación Bruta de Capital Fijo trimestral (dólares del 2000)

Crisis.- Variable *dummy* de la crisis económica de 1999 (toma el valor 1 si la observación es de 1999).

Correa.- Variable *dummy* que indica el inicio del período presidencial del Ec. Rafael Correa.

Dolarización.- Variable *dummy* que indica el inicio del proceso de dolarización.

AR(1): Rezago 1 de la variable dependiente

AR(2): Rezago 2 de la variable dependiente

AR(3): Rezago 3 de la variable dependiente

AR(4): Rezago 4 de la variable dependiente

AR(5): Rezago 5 de la variable dependiente

Tablas de Resultados

Variable dependiente	Variación Consumo Hogares	
Número de observaciones	44	
Variable	Coefficiente	P-value
Constante	27731	0,000
Variación PIB (-1)	-0,34	0,000
Variación PIB (-5)	-0,16	0,002
Variación Gobierno (-1)	3,68	0,000
Variación Gobierno (-5)	0,95	0,127
Variación Exportaciones (-1)	0,25	0,065
Variación Exportaciones (-3)	0,28	0,000
Variación Inversión (-1)	0,67	0,000
Correa	-23900	0,009
Crisis	-46072	0,000
AR (1)	-0,67	0,000
AR (2)	-0,36	0,009
AR (3)	-0,37	0,003
AR (4)	-0,52	0,000
AR (5)	-0,62	0,000
R2 Ajustado	0,66	
Error Estándar	Newey-West	
HAC		

Variable dependiente	Variación Gobierno	
Número de observaciones	41	
Variable	Coefficiente	P-value
Constante	3100	0,009
Variación PIB (-1)	-0,04	0,000
Variación PIB (-2)	-0,07	0,000
Variación PIB (-4)	-0,02	0,013
Variación PIB (-5)	-0,01	0,038
Variación Consumo Hogares (-1)	0,04	0,004
Variación Consumo Hogares (-2)	0,10	0,000
Variación Consumo Hogares (-3)	0,07	0,000
Variación Inversión (-3)	-0,13	0,000
Variación Inversión (-4)	0,04	0,024
Crisis	-21950	0,000
Variación Petróleo (-1)	18255	0,000
Variación Petróleo(-3)	7493	0,096
AR (2)	0,25	0,000
AR (3)	0,28	0,003
AR (4)	-0,71	0,000
AR (5)	-0,46	0,000
R ²	Ajustado	
	0,68	
Error Estándar Newey-West HAC		

Variable dependiente	Variación Importaciones	
Número de observaciones	41	
Variable	Coefficiente	P-value
Constante	-30612	0,046
Variación Consumo Hogares	0,87	0,000
Variación Consumo Hogares (-2)	0,39	0,017
Variación Consumo Hogares (-3)	0,26	0,172
Variación Gobierno (-2)	-2,84	0,012
Variación Gobierno (-4)	4,41	0,002
Variación Exportaciones (-1)	0,57	0,000
Variación Inversión (-1)	0,59	0,007
Variación Inversión (-3)	-0,99	0,002
Variación Petróleo (-2)	107189	0,032
Variación Camarón (-2)	-112534	0,000
Variación Camarón (-3)	-144744	0,000
AR (2)	0,55	0,005
AR (5)	-0,45	0,000
R2 Ajustado	0,67	
Error Estándar Newey-West HAC		

Variable dependiente	Variación Exportaciones	
Número de observaciones	39	
Variable	Coeficiente	P-value
Constante	-148334	0,000
Variación Consumo Hogares	0,58	0,000
Variación Consumo Hogares (-1)	0,50	0,000
Variación Consumo Hogares (-2)	1,35	0,000
Variación Consumo Hogares (-3)	0,69	0,000
Variación Consumo Hogares (-4)	0,20	0,001
Variación Consumo Hogares (-5)	1,21	0,000
Variación Gobierno	0,57	0,001
Variación Gobierno (-2)	1,54	0,000
Variación Gobierno (-3)	-7,44	0,000
Variación Gobierno (-4)	2,51	0,000
Variación Gobierno (-5)	1,21	0,001
Variación Inversión (-2)	1,76	0,000
Variación Inversión (-3)	-2,15	0,000
Variación Inversión (-5)	-0,26	0,004
Variación Importaciones	-0,34	0,000
Variación Importaciones (-1)	-0,59	0,000
Variación Importaciones (-2)	-0,70	0,000
Variación Importaciones (-3)	0,36	0,000
Variación Importaciones (-5)	-0,75	0,000
Variación PIB (-2)	-0,42	0,000
Variación PIB (-3)	0,25	0,000
Variación Petróleo (-1)	17957	0,013
Variación Petróleo (-2)	-121423	0,000
Variación Petróleo (-4)	-69084	0,000
Variación Camarón (-2)	92407	0,000
Variación Camarón (-4)	-86431	0,000
Crisis	124631	0,000
Correa	-18957	0,005
Dolarización	122251	0,000

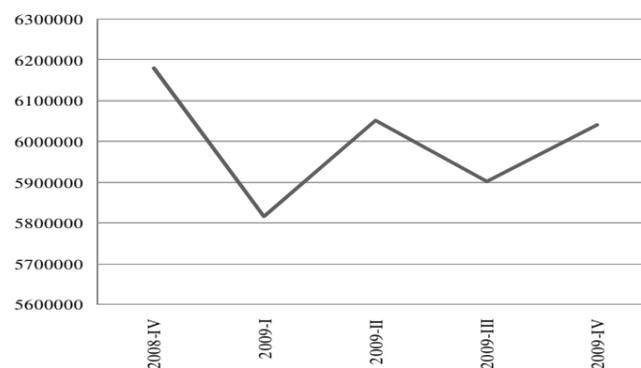
AR (1)	-1,21	0,000
AR (2)	-0,42	0,001
AR (3)	-0,58	0,000
AR (4)	0,30	0,012
AR (5)	0,69	0,000
R ²	Ajustado	
0,99		
Error Estándar Newey-West HAC		

Variable dependiente	Variación PIB	
Número de observaciones	41	
Variable	Coefficiente	P-value
Constante	30591	0,000
Variación Consumo Hogares	0,93	0,000
Variación Consumo Hogares (-1)	-0,27	0,015
Variación Consumo Hogares (-2)	-0,22	0,106
Variación Consumo Hogares (-4)	-0,43	0,001
Variación Consumo Hogares (-5)	-0,66	0,000
Variación Gobierno (-1)	4,42	0,000
Variación Inversión (-3)	0,46	0,000
Variación Exportaciones	0,55	0,000
Variación Exportaciones (-2)	0,50	0,000
Variación Exportaciones (-5)	-0,13	0,104
Variación Petróleo (-1)	-88284	0,000
Variación Petróleo (-2)	-67636	0,031
Variación Petróleo (-3)	-8328	0,822
Variación Camarón (-2)	187142	0,000
AR (1)	-0,46	0,000
AR (2)	-0,69	0,000
AR (3)	-0,59	0,000
AR (5)	-0,40	0,000
R ² Ajustado	0,82	
Error Estándar Newey-West HAC		

Anexo2: Producción en la provincia de Pichincha

En el gráfico que se presenta a continuación se observan los resultados obtenidos en la proyección del Producto Interno Bruto nacional correspondientes al último trimestre del 2008 y los cuatro trimestres del 2009.

Figura A2.1. Proyección del Producto Interno Bruto (miles de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Raúl Aldaz

En primera instancia se tiene que el valor que el PIB alcanzará el último trimestre del presente año es aproximadamente \$6'180,233; sin embargo el primer trimestre del 2009 se observa un decrecimiento de -5,87%, seguido de una sustancial recuperación el segundo trimestre del siguiente año pero que no supera el decrecimiento del trimestre anterior.

En el tercer trimestre del 2009 se da nuevamente un descenso del 2,46% que logra ser contrarrestado levemente con un crecimiento de similares proporciones el último trimestre del 2009, para que el PIB alcance finalmente un valor de \$ 6'040,640.

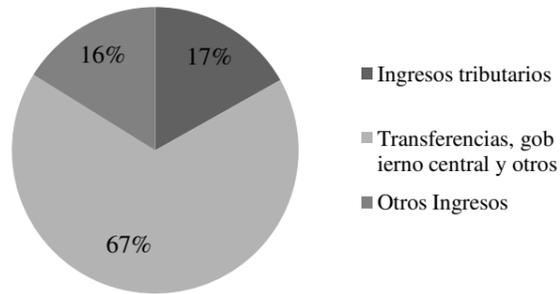
Basados en los resultados de esta proyección se puede inferir la participación de la Provincia de Pichincha en el PIB, para lo cual se utilizó el

promedio de participación porcentual en el PIB de dicha provincia entre los años 2001 y 2006. El promedio de participación es aproximadamente 22,23%, y el valor de la participación de la Provincia de Pichincha en el PIB total en el último trimestre del 2009 sería alrededor de \$1'342,834.

Anexo 3: Evolución de los ingresos de los municipios por provincia 2000-2005

Se aprecia una fuerte dependencia económica hacia el Gobierno Nacional por parte de las municipalidades del Ecuador, las transferencias representan un alto porcentaje en comparación con los ingresos propios que generan dichos gobiernos locales.

Figura A3.1. Evolución de los Ingresos Municipales del País



Fuente: Chauvín y Pérez (2007)
Elaboración: Raúl Aldaz

Entre los años 2000 y 2005, las transferencias a las municipalidades representan el 67%, y similar porcentajes entre los ingresos tributarios y otros ingresos (16% y 17% respectivamente). Si se consideran los ingresos promedio entre los años 2000-2005, las provincias de Guayas y Azuay dependen en un 41% más de las transferencias en comparación con los ingresos tributarios, a diferencia de la provincia de Pichincha, la cual registra más ingresos provenientes de fuentes propias que el resto de provincias del país (ver cuadro A3.1).

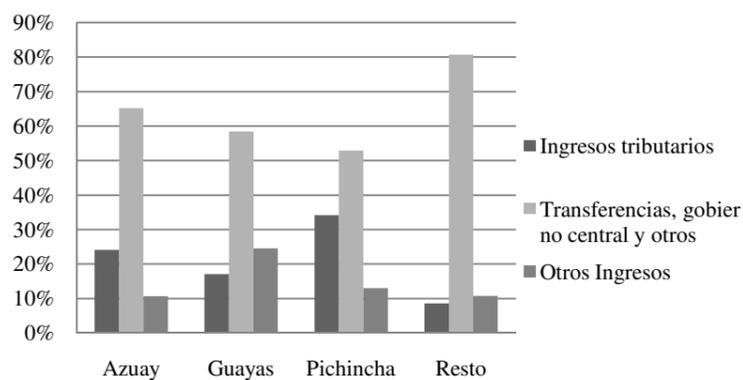
Tabla A3.1. Estructura de Ingresos de los Gobiernos Seccionales

Provincia	Promedio 2000 – 2005		
	Ingresos tributarios	Transferencias, gobierno central y otros	Otros Ingresos
Azuay	24,11%	65,21%	10,68%
Guayas	17,06%	58,44%	24,50%
Pichincha	34,12%	52,86%	13,03%
Resto	8,56%	80,69%	10,75%

Fuente: Chauvin y Pérez (2007).
Elaboración: Raúl Aldaz

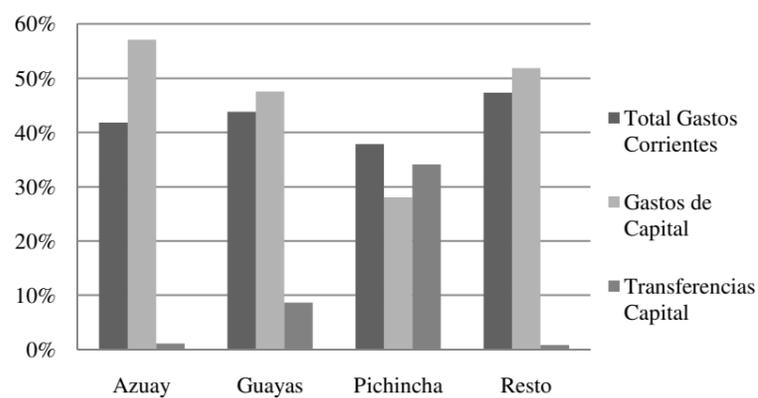
De acuerdo al cuadro A3.1, las restantes 19 provincias, dependen en el 80,6% de las transferencias del Gobierno Nacional, esto responde especialmente debido a la Ley del 15% de los ingresos corrientes netos del gobierno central. Por otro lado, se aprecia que poseen una capacidad de generación de ingresos propios de tan sólo el 8.5%.

Figura A3.2. Estructura de Ingresos de los Gobiernos Locales por Provincia (%)



Fuente: Chauvin y Pérez (2007)
Elaboración: Raúl Aldaz

Figura A3.3. Estructura de Gastos de los Gobiernos Locales por Provincia (%)



Fuente: Chauvín y Pérez (2007)
Elaboración: Raúl Aldaz

De acuerdo a la Figura A3.3, los municipios de las provincias de Azuay, Guayas y del resto del país destinan sus ingresos principalmente a gastos de capital, a diferencia de los municipios de la provincia de Pichincha, cuyos gastos mayoritarios se destinan a gastos corrientes. Aún así, en términos porcentuales, los municipios de Pichincha en conjunto destinan menos de sus recursos a gastos corrientes, en comparación con el resto de provincias.

Los municipios que conforman la provincia de Pichincha, analizando en promedio los ingresos versus sus gastos, tienen capacidad para autofinanciarse. Esto les ha permitido cubrir el total de gastos corrientes, es decir ha generado como promedio entre el 2000 y 2005 un total de ingresos tributarios del 34.1% de su total de ingresos, en comparación con el 37.9% de gastos corrientes. La diferencia es mínima (del - 3.7%) si comparamos con otros municipios del Ecuador (-27% Guayas y -18% Azuay).

Finalmente, las transferencias de capital son proporcionalmente mayor en los municipios de la provincia de Pichincha, el 34.1%, a diferencia de Guayas con el 8.6%, Azuay con el 1% y el resto de provincias el 0.8%, dicha

situación responde porque en el DMQ transfiere recursos a las distintas corporaciones a fin que ellas ejecuten obras.

Como conclusión, la dependencia notable por parte de las municipalidades a las transferencias del Gobierno Nacional, según Chauvin y Pérez (2007) esto responde principalmente a dos aspectos: en las ciudades grandes como Quito y Guayaquil, se concentran las actividades económicas; y segundo, las ciudades con poca población están constituidas mayoritariamente por población pobre, las que no poseen la misma capacidad de contribución que Quito y Guayaquil.

De igual manera, los municipios medianos cada vez presentan menores esfuerzos de recaudación. Los gobiernos locales con baja población han incrementado (en términos relativos) sus ingresos propios, en relación a sus ingresos totales, no así los medianos quienes tienen una tendencia a depender de los recursos del gobierno central sin ofrecer esfuerzo fiscal (Chauvin y Pérez 2007).

CAPÍTULO V

Desarrollo humano y gestión participativa: una mirada al Distrito Metropolitano de Quito

Mauricio López Oropeza¹
Ana Lucía Torres Castillo²

Resumen

La finalidad de este documento es leer a la luz del desarrollo humano el proceso participativo del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). El enfoque residirá en rescatar la propuesta de desarrollo de Amartya Sen, en cuanto la libertad y posibilidades de ampliar las opciones de las personas, y ubicar el análisis dentro de un espacio territorial como es el Distrito Metropolitano de Quito. En ese sentido, una estrategia de participación de base territorial puede influir en las iniciativas de reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población metropolitana a partir de la participación como un medio y un fin en sí mismo.

Palabras clave: desarrollo humano, agencia humana, participación, territorio

¹ Estudios de postgrado en Desarrollo Humano. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Local y Territorio, FLACSO-Ecuador y del Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad de Lleida.

² Msc. en Género por El Colegio de México. Investigadora de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Introducción

En el marco del desarrollo y la democracia, la participación ha sido un tema recurrente que insta al diálogo para lograr consensos, mejorar los nexos de comunicación entre las diferentes entidades locales, nacionales y regionales y sus actores, así como para articular en la toma de decisiones los deseos de la ciudadanía. En este sentido, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, dado que a través de la política es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

Al mismo tiempo, los procesos de descentralización y desconcentración de funciones en los gobiernos han seguido un cauce que paulatinamente han otorgado mayores capacidades a los gobiernos seccionales. Este ejercicio de “acercar” la gestión pública a las localidades ha abierto la puerta para que las ciudadanas y los ciudadanos formen parte de esta práctica pública. De esta manera, la participación ciudadana implica, por un lado, garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero por otro, mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

A pesar de la aparente importancia de la participación, en la práctica la mayoría de las veces ella se ha limitado a temas locales de segundo orden; por lo que es imprescindible afrontar el debate sobre un fenómeno que si bien no es nuevo, ha adquirido nuevas dimensiones y sus efectos han sido difusos y ambiguos.

La finalidad de este documento es leer a la luz del desarrollo humano el proceso participativo del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). El enfoque residirá en rescatar la centralidad de la propuesta de Amartya Sen -en tanto que ampliar las opciones de las personas- pero además ubicarlos dentro de un espacio territorial como es el Distrito Metropolitano de Quito. En ese sentido, una estrategia de participación de base territorial puede influir en las iniciativas de reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población metropolitana a partir de la participación como un medio y un fin en sí mismo.

El siguiente documento intentará tejer una relación directa entre el desarrollo humano y la participación, en el marco de un contexto territorial con dimensiones específicas. Es decir, es en los espacios geográficos concretos donde los que los distintos actores se interrelacionan para llevar adelante sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales; al mismo tiempo que establecen una relación con aquellas instituciones que regulan dicha sociedad.

En este trabajo, buscamos responder a las siguientes preguntas: ¿Qué es la participación ciudadana en el marco del desarrollo humano? ¿Es la participación ciudadana un mecanismo que permite mejorar las condiciones de vida de la población? ¿Cuáles son las condiciones del territorio metropolitano que dan lugar a la participación ciudadana? ¿Es posible concebir una participación en términos de lo popular, que vaya más allá de una dinámica mediada y subordinante desde el mercado?

1. Una breve mirada a la participación en el marco del desarrollo humano

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en sus informes de 1992 y 1993 señala que la participación expresa la intervención estrecha de la gente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas, pudiendo ejercer un control completo y directo, o parcial e indirecto sobre esos procesos, pero en cualquier caso, siendo una cuestión fundamental el acceso constante a la adopción de decisiones y el poder.

La propuesta de desarrollo humano está fuertemente enraizada en la concepción de Amartya Sen (2000) en la que este es asumido como un proceso de expansión de libertades y capacidades de las personas, como posibilidad de tomar las riendas de sus vidas, y el destino de éstas en función de las proposiciones que auto-definan como las más valoradas en todos los ámbitos (sociales, económicos, culturales, políticos, etc.). En esta noción se inserta la propuesta de “agencia humana”, la cual es una fuerte referencia para construir una dinámica de participación, desde la cual los sujetos sean agentes de su propio destino, y a la vez potenciales constructores de esquemas democráticos que puedan ser asumidos y dialogados en colaboración con las búsquedas de los estados en todas sus expresiones.

Si bien la propuesta de Sen (2000) -la cual ha sido una amplia referencia y sustento en los aportes del PNUD y muchas otras entidades- tiene una proyección teórica en primera instancia hacia la agencia individual, necesariamente se vincula con los tejidos sociales que acompañan los procesos de todo ser humano. El enfoque de desarrollo humano entonces tiene una concepción desde la “agencia humana”, pero encuentra en las dinámicas de participación ciudadana una posibilidad idónea para articularse con una noción de colectividad, con una mirada sustentada en la proyección de los tejidos comunitarios. Sin este segundo componente la propuesta de participación no tendría ningún impacto real en las transformaciones que pretende, o que está potencialmente llamada a hacer.

La misma propuesta de Sen (2000) plantea posibles rutas para emprender procesos colectivos de participación, los cuales si bien se sustentan en la mencionada “agencia humana”, integran las nociones de transformación de las estructuras sociales, políticas y culturales en las que se encuentran los sujetos como miembros de tejidos sociales más amplios. De tal forma, que pueden gestarse nuevas modalidades de desarrollo congruente con el cambio social, donde la participación juega un papel de amplia preponderancia.

En esta noción de búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo humano se inserta la discusión sobre las condiciones de “pobreza”, o “pobrezas” según la caracterización de Max Neef (1986), donde se incluyen las pobrezas de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de identidad, y otras -también consideradas en los planteamientos de Sen (2000)- las cuales se conciben desde una entrada mucho más amplia que la simple carencia económica o material; es decir, desde la falta o limitación que viven los sujetos sociales para el desarrollo de sus capacidades básicas para salir de las múltiples situaciones de “marginación” en las que se encuentran.

Aquí ligamos nuevamente la noción de participación como mecanismo para afrontar las “pobrezas”, y desde la cual se pueden establecer rutas de articulación social para expresar de manera más proactiva y propositiva nuevos rumbos para responder a la necesidad de expansión de capacidades; esto desde el punto de vista de los mismos sujetos sociales, y deviniendo potencialmente en una co-responsabilidad con el estado, a partir de una participación con implicaciones en políticas públicas y control social.

Al final de cuentas, toda la propuesta de desarrollo como expansión de las libertades y capacidades en Amartya Sen desemboca en la participación directa de los sujetos y su injerencia en lo referente a “libertades políticas y derechos de ciudadanía”, desde una intención de participación para democratizar la búsqueda de alternativas equitativas de desarrollo. Sen (2000: 185) retoma este factor por el papel instrumental de la participación y democracia en la mejora de posibilidades de las personas para expresar y defender sus demandas políticas y económicas, así como por la dinámica de construcción de propuestas que se genera en las personas cuando tienen la posibilidad de conceptualizar las necesidades reconocidas por ellos mismos en lo personal y colectivo.

Desde estos aportes se puede constatar la visión de participación como medio y como fin en sí misma. Como medio en tanto instrumento de diálogo, acercamiento y generación de propuestas que den cuenta de las inquietudes de los sujetos y grupos sociales, y como fin en tanto que dinámica democratizadora que abra rutas de acceso a nuevos mecanismos de

transformación social en los que los ciudadanos puedan serlo realmente, y tengan la posibilidad de incidir en políticas públicas, así como dar cuenta de sus necesidades más sentidas, de manera que puedan expandirse y gestarse alternativas y capacidades para salir de las “pobrezas” en las que están sumergidas las mayorías en los países “en desarrollo”.

Así, la piedra angular sobre la cual se levanta el desarrollo, desde una perspectiva de expansión de libertades y alternativas, es “la capacidad de las personas de ayudarse ellas mismas e influir en el mundo” (Sen, 1999:18). Es decir, la participación dentro del marco del desarrollo humano supone considerar el desarrollo en términos de la expansión de capacidades, y colocar como base el bienestar que las personas pueden alcanzar. Más allá de la formulación inequívoca que vincule a un grupo de capacidades como indispensables para el desarrollo, el enfoque de desarrollo humano rescata la pluralidad de contextos. De esta forma, la participación ciudadana en la gestión pública abre paso al rescate de las oportunidades de involucrarse en las decisiones que afectan su vida.

El enfoque de las capacidades concede un rol fundamental a la capacidad de participar en la vida de la comunidad y tomar decisiones en los asuntos que afectan a los individuos, pero también a otros miembros de la sociedad. Así, los individuos y poblaciones tienen el derecho de elegir qué capacidades van a ser promovidas y a través de qué medios.

Si bien el enfoque de capacidades brinda un papel central a la capacidad de las personas de participar en la toma de decisiones, parece que no hay una unidireccionalidad en lo que se entiende por esta capacidad. No obstante, Sen apunta en tres direcciones: el debate público, a la participación en sí misma, y la democracia como el ejercicio de los derechos civiles y políticos a través de elecciones libres.

Pero más allá de estas breves nociones, la participación en el desarrollo humano hace referencia a cualquier práctica que refleja el involucramiento de las personas en construir y dar forma a su destino; esto es, la práctica democrática (Drèze y Sen, 2002) como paso posterior que emerge del ejercicio de los derechos políticos básicos como el sufragio. El énfasis hecho desde el desarrollo humano se dirige a la toma de decisiones participativas, entendidas como el involucramiento directo en la toma de decisiones políticas de grupos específicos (feministas, indígenas, jóvenes, etc.).

Otra de las aseveraciones altamente utilizadas en el escenario internacional es la propuesta del Banco Mundial (BM) que define la participación como un proceso a través del cual los sujetos en cuestión influyen y toman el control sobre las iniciativas del desarrollo y las

decisiones y recursos que les afectan (BM, 2001:3). Así, se formulan cuatro formas de participación según el nivel en que los sujetos toman sus decisiones: difundir información, consulta, colaboración, y empoderamiento. Esta concepción del BM no rompe con la visión instrumental de la participación en la que se la define como un medio por el cual los sujetos alcanzarán la reducción de la pobreza, de tal manera que se despolitiza y entra en un campo “neutral”, al mismo tiempo que se pierde la noción de capacidad y agencia humana.

En definitiva, la participación dentro del discurso de desarrollo con enfoque de desarrollo humano ha ocupado un lugar central en la medida en que ha sido considerada una vía fundamental para entretejer sinergias entre individuos y organizaciones similares –horizontal- y a su vez abre la pauta para un vínculo más estrecho entre las instituciones estatales –vertical- y la sociedad y viceversa. El ejercicio de los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de la población, pasa por el creciente involucramiento de los individuos en el quehacer público.

Como último aporte en este apartado recuperamos uno de los insumos que más fuerza habrán de dar a la construcción de puentes entre la utopía del desarrollo humano y las propuestas concretas de la participación en el marco de la construcción de ciudadanía, sobre todo con un énfasis en los sujetos y grupos más vulnerables que experimentan las diversas pobreza ya expresadas. Se trata del trabajo de Guimaraes (2006), el cual construye una visión proactiva, sugerente y aterrizable de un modelo de participación sustentado en el desarrollo local con un enfoque estructurado a partir de la visión de la periferia, desde la cual, realiza una proyección que permitiría tener una nueva lectura territorial, y sobre todo una concepción congruente con las realidades actuales.

Guimaraes sustenta su propuesta a partir de la necesidad de reducir las disparidades e inequidades en los territorios, y pone un énfasis especial en la necesidad de hacer una lectura distinta de dichos espacios sociales para plantear caminos realistas y aterrizados que ayuden a atenuar la tremenda pobreza(s) y exclusión que aqueja los territorios periféricos locales; siendo los mismos sujetos quienes lleven a cabo la transformación de su situación en el espíritu de la noción de agencia humana y participación.

Uno de los factores más importantes del planteamiento es el reconocimiento de nuevos actores sociales periféricos, quienes son los que sustentan, y han sustentado, las dinámicas locales actuales, y que al ser una gran mayoría de condiciones socio-económicas similares, tienen el mayor potencial transformador. Estos son agentes sociales con una excepcional capacidad de adaptación y subsistencia que darán pautas importantes para

cuestionar los modelos centrados en los reducidos territorios “ganadores”, sobre todo en los contextos de las metrópolis de nuestros tiempos, tal y como el Distrito Metropolitano de Quito.

Otro aspecto importante presentado por Guimaraes es la necesidad de establecer una posición crítica, pero dialogante, de los esquemas mercantiles globales, y recupera nociones con relación a fortalecer los micro-emprendimientos periféricos en la lógica de una participación que responda a sus realidades y dinámicas propias, además de replantear el papel del estado para que sea capaz de reconocer estos esquemas alternativos, así como promover su reproducción y apoyar su éxito. Es una mirada de abajo hacia arriba.

Exploramos los aportes de Guimaraes como propuesta de transición a través de modelos de planeación a partir de recursos limitados, con una verdadera experiencia de conocimiento y relación con el territorio periférico, y sobre todo, impulsando la concepción de ciudades del futuro planeadas, financiadas, construidas y organizadas por personas con escasos recursos, las cuales, desde su ejercicio de ciudadanía periférica darán tono y sentido a las composiciones de las ciudades futuras.

El papel del estado tendrá que reconfigurarse hacia lo anterior, y deberá desarrollar nuevas habilidades como: capacidad de aprehender la realidad y tener una visión procesual, posibilidad de entender, interpretar y vincular los marcos de referencia de los distintos actores sociales, comprensión de la naturaleza cambiante de los sistemas y su relación con el contexto mundial, habilidades de comunicación, una buena capacidad analítica de la pobreza como fenómeno social, y sobre todo la capacidad de generar mecanismos de participación para consolidar las nuevas dinámicas sociales en conjunto con las mayorías periféricas (Guimaraes 2006).

En los esfuerzos por conceptualizar un desarrollo –especialmente un desarrollo humano- que responda de mejor manera a los diversos contextos socioeconómicos y culturales, el recorrido por la generación de capacidades y oportunidades de Sen para la autodefinition de los sujetos y las poblaciones, así como las distintas contribuciones de Guimaraes al hacer una nueva lectura de los territorios tendiendo puentes entre las realidades concretas y dispares, nos dan un breve marco conceptual en el que la participación ciudadana es el pivote de articulación. Repensar el desarrollo territorial y la participación ciudadana a la luz de la noción de agencia humana abre la posibilidad de sobrepasar la participación en los procesos de desarrollo local.

2. Participación y territorio

En algunas democracias de la región latinoamérica, en la cual se inserta claramente la ecuatoriana, la participación ciudadana en los asuntos políticos se limita a votar o no por los candidatos propuestos por las diferentes fuerzas partidarias. Se da por sentado que la mayoría de los ciudadanos acepta las reglas de juego que el sistema democrático ha ido poniendo en práctica; y que en casos muy puntuales la movilización social es un medio efectivo para marcar la dirección de las políticas y los líderes de turno. Sin embargo, la ciudadanía no da cuenta de un ejercicio pleno de su derecho a influir en la toma de decisiones, ni de un seguimiento sistemático a los candidatos electos. En este contexto la participación se convierte en un claro indicador de la salud del sistema democrático.

Un acercamiento al concepto de participación desde las ciencias políticas hace necesario situarlo en la relación entre las estructuras sociales y la gestión estatal. Esto es, que la acción participativa ha estado moldeada y asociada a un estado gestor y una sociedad civil receptora, de tal manera que la toma de decisiones recae principalmente en el aparato público, aún cuando quien experimenta dicha decisión sea la población.

Este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil ha gestado diversas formas de manifestación de la sociedad que son entendidas como participación: un grupo organizado en torno a una temática detonante, que más que participación probablemente sea únicamente una sociedad organizada. También se habla de participación cuando la población está al tanto de los hechos y acontecimientos de su entorno, aunque esto de cuenta posiblemente de una sociedad informada, más no de procesos participativos. Adicionalmente, la movilización permanente en torno a la defensa de derechos a la cual se articula una gran población, suele interpretarse también como participación, cuando tal vez es una sociedad movilizadora (Parraguéz, 2008). Si bien estos tres elementos (organización, información y movilización) no bastan para hablar de participación, es importante pensar que éstos deben estar incluidos en los procesos participativos de la sociedad civil.

Es preciso analizar estas formas de manifestación de la sociedad desde un esquema desarticulado de gestión entre el Estado y la sociedad civil, que en muchas ocasiones se presentan como contrapuestos o antagónicos. Se puede simplificar esta relación histórica en términos de que la toma de decisiones por parte del Estado está lejos de la vivencia y experiencia de la ciudadanía, al mismo tiempo que la sociedad está exenta del proceso de decisión.

Un aspecto determinante de la participación tiene que ver con la dinámica específica en la que ésta se da, es decir, si los procesos realmente responden a necesidades de fondo, o son simplemente espacios de convalidación de los discursos dominantes en lo económico, social o político. Una genuina participación debería generar los cimientos para alcanzar lo planteado anteriormente, en cuanto a la expansión de alternativas y capacidades como expresión de desarrollo humano y reducción de “pobrezas”, sin embargo esto no suele ser sencillo, y muchas veces se queda en una intención, una cuasi utopía, que no logra establecer dinámicas reales de transformación social.

En América Latina al hablar de participación, necesariamente debemos aludir a la participación popular y ciudadana, esto debido a las circunstancias históricas de la región en la que se ha pasado de estados absolutos mediante dictaduras militares a nuevas expresiones de estados democráticos, los cuales viven hoy también la fuerza dominante de las expresiones hegemónicas actuales del neoliberalismo; las cuales tienen tremendos impactos en las realidades de nuestros países, especialmente en los sectores periféricos, y en donde siempre se ha hecho necesaria la presencia de las voces de los grupos sociales populares que conforman la ciudadanía para poder confrontar estas dinámicas.

Coraggio (1989) expresa la centralidad de lo popular en cualquier noción de participación para América Latina e identifica que en lo cotidiano los grupos populares de nuestros países se encuentran bajo el control de una lógica mercantilista que está limitando sus posibilidades de reproducción, y donde evidentemente se les impide alcanzar formas de realización superiores como las que formula Amartya Sen.

La participación de los grupos sociales más excluidos, los que representan las grandes mayorías de los países latinoamericanos, se reduce en no pocas realidades a una expresión mercantil de producción y consumo, y muy poco en cuanto a su propia injerencia en las decisiones de corte socio-político-económico que han de delinear sus circunstancias y contextos estructurales.

Cuando los procesos de participación no tienen una genuina intención de construcción de una ciudadanía co-responsable y bien formada, éstos se tornan en una mera elección de las limitadas opciones que las instancias formales les presentan. En estas circunstancias, la propuesta de participación dista mucho de la generación de alternativas de desarrollo y de una expansión de posibilidades, dando como resultado sujetos y grupos poco reflexivos y críticos, dinámicas de asistencialismo que generan clientelas y dependencias, y en última instancia producen estadios sociales de conformismo, anomia, y de pasividad en todos los ámbitos de la vida.

La propuesta de un mecanismo de participación serio debe incidir en los distintos ámbitos de la vida de los ciudadanos, partiendo desde los contextos más cotidianos, y llegando al nivel más amplio que es el de la participación en las estructuras sociales en sus distintas dimensiones de reproducción.

Coraggio (1989) plantea el primer nivel como el que se refiere explícitamente a la institución familiar, el sitio específico de trabajo, y el mercado en lo más amplio del término, es decir, los espacios más cotidianos de la reproducción social; un segundo nivel correspondiente a los espacios colectivos y comunitarios en todas sus expresiones, espacios en los que se gesta la dinámica más fuerte de participación a través de expresiones como movimientos sociales, organizaciones corporativas, cooperativas, agrupaciones barriales, etc.; un tercero es el nivel más amplio de la sociedad en lo local, regional o nacional, y en el que se da la reproducción y transformación social de las estructuras reguladoras y contextualizadoras desde una noción sociedad-estado.

En el tercer nivel se centran muchos de los aportes teóricos con respecto a la transformación social y la participación, ya que refleja los espacios macro-sociales que dan cuenta de la organización de las sociedades, y desde donde se estriban las acciones estatales, plataformas políticas, y las búsquedas de una gran cantidad de movimientos sociales de alcance amplio que tienen una intención también macro-social.

En el espíritu de esta reflexión pretendemos dirigir la discusión a los ámbitos micro-sociales, sobre todo, desde las nociones de agencia y desarrollo humano, ya que son los espacios sociales en los que se generan las identidades individuales y colectivas, y en los que se dan los elementos más claros de construcción ciudadana, solidaridad, reciprocidad y otros, pero que a su vez son los más olvidados en la propuesta macro-social, por su diversidad, difícil acceso, y su dinámica de constante cambio. La disyuntiva de fondo está en la promoción de una participación que devenga en desarrollo humano y la gestación de procesos expansivos de las libertades que dan cuenta de una reducción de las "pobrezas", la cual sigue siendo ejercida en la praxis desde una visión profundamente macro-social, y que tiene sus raíces en una concepción de la realidad del centro, y no desde la periferia donde están suscitados los procesos más profundos de cambio social.

Hay una brecha tremenda que genera un rompimiento entre los discursos predominantes y la realidad cotidiana de reproducción micro-social de familias y espacios colectivos donde no se está llegando, y pareciera que ni siquiera se lo comprende y asume, quizá en razón de argumentos de limitación de recursos, o quizá en virtud de una negativa por participar realmente en las dinámicas ciudadanas periféricas que están delineando las

sociedades en movimiento de nuestros tiempos, y que tienen una fuerte dosis de resistencia y supervivencia frente a los contextos excluyentes y precarizadores que son enmarcados por la visión mercantilista ya mencionada.

La tarea de la participación entonces se vuelve también una necesidad sustentada en planteamientos políticos que pueden “legitimar o deslegitimar” a los gobiernos, al sistema o al Estado mismo. Se trata de una participación que operativamente puede ser reducida al ejercicio o no del voto, pero que tiene un potencial real si se logra articular a las necesidades coyunturales y profundas de los grupos sociales en una tónica de democratizar su ejercicio como ciudadanía, y en última instancia gestar la posibilidad de “*pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular, por un proyecto de nueva sociedad como marco para revolucionar la vida cotidiana*” (Coraggio 1989: 222).

Debemos tomar en cuenta que actualmente se ha asumido un discurso recurrente de participación vinculada con las nociones contemporáneas de gobernabilidad, el cual refleja en muchos casos la proyección de los intereses dominantes desde la lógica del mercado, y donde la participación, lejos de ser un mecanismo de desarrollo y agencia humana, se vuelve un mecanismo de control de arriba hacia abajo, un medio para tener un registro actualizado de los movimientos sociales, y un espacio para secundar una agenda política y económica ya establecida, y que pretende únicamente legitimarse a través de distintos medios que no reflejan el real espíritu de participación al que hacemos referencia en este documento.

Especialmente a los gobiernos locales les corresponde hacer un ejercicio de definición de prioridades para reflejar, en sus discursos y praxis de participación, alternativas que consideren las búsquedas de la población, sobre todo ese sector popular-periférico; romper con la tónica tradicional de consolidación de clientelas para incitar la evolución hacia una construcción compartida de nuevos mecanismos para democratizar los espacios de colaboración; poner argumentos vivenciales a los discursos de descentralización, y sobre todo incitar esquemas pedagógicos serios que permitan formar una ciudadanía más informada y responsable, que necesariamente será más crítica, y quizá, en el sentir de algunos representantes de la clase política, una ciudadanía más incómoda.

Repensar la participación pasa por reconstruir la articulación del Estado con la sociedad civil de tal manera que se genere un espacio común que dé lugar a nuevas acepciones de ciudadanía y gobierno. La sociedad civil (organizada, informada y movilizada) se convierte en el actor y sujeto de los procesos de toma de decisiones y en consecuencia asume una

corresponsabilidad con el destino de la localidad.

A partir de un nuevo rol de la sociedad, es necesario también imaginar un nuevo gobierno local descentralizado en el que se transfieren competencias a otras instancias territoriales. De esta manera, participación y descentralización se convierten en procesos interdependientes en los que se requiere la participación de la sociedad civil en el presupuesto municipal, los distintos proyectos locales y en el seguimiento y control de la gestión local.

Es preciso concebir un sistema de gestión participativa a partir de la aplicación de políticas municipales que fortalezcan la acción colegiada de la sociedad que permita diferentes formas organizativas para ir en búsqueda de la satisfacción de sus necesidades. Al decir de Parraguéz (2008) es preciso construir la sociedad civil como sujeto activo de los procesos de formulación y definición de proyectos locales, desarrollando el arraigo de la organización comunitaria territorial, cuidando la legitimidad de su representatividad y generando plataformas adecuadas y propias para la adopción de decisiones comunitarias colectivas. El acceso a las decisiones tiene una connotación decisiva en relación con la distribución de poder en un sistema político e, incluye pero trasciende, a la mera incorporación de los beneficiarios y de los usuarios en la dotación de servicios públicos (Verdesoto, 2000).

La participación ciudadana además de ser una expresión de un derecho ciudadano, eleva la calidad de la administración pública de tal manera que permite la incidencia de los ciudadanos en la gestión y el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos. Es decir, se incorpora aquí la gobernabilidad como un factor que facilita la participación ciudadana manteniendo estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Parraguéz, 2008).

Entonces, el fortalecimiento de la participación ciudadana va de la mano con un nuevo esquema de gobierno local descentralizado y desconcentrado. Es preciso pensar en los canales de participación entre la sociedad civil y el Estado, pero además se hace imprescindible la creación de mecanismos que fortalezcan el tejido social promoviendo los vínculos entre las organizaciones barriales y comunitarias, junto con la articulación de las formas tradicionales y/o “informales” de organización comunitaria.

La participación ciudadana adscrita al marco territorial nos brinda dos componentes importantes para dar sustento al desarrollo de las capacidades de la población. Así, la participación ciudadana es entendida como: a) medio de socialización de la política, y b) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por lo tanto, fortalecer a ésta (Cunill, 1998). La capacidad de optar de los ciudadanos en esta doble función

de la participación, genera vínculos entre el gobierno local y el territorio, así como también entre los ciudadanos para una corresponsabilidad en el desarrollo del territorio.

2.1 Institucionalizando la participación en un contexto de autonomía

En la propuesta plasmada en el Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) se plantea la intención de “diseñar conceptual y operativamente un sistema territorializado de gestión participativa que abarque todo el espacio del distrito y, en correspondencia, el conjunto de la gestión municipal” (Barrera 2004). Una de las argumentaciones prevalecientes en la propuesta teórica del Sistema de Gestión Participativa (SGP) es la generación de una mayor credibilidad de la ciudadanía con respecto del Estado, además de lograr que el aparato institucional pueda auto-reformarse. Esta aproximación expresa una posición de fortalecimiento gubernamental, y una intervención ciudadana en función de esto.

Dicha proposición como marco, y como punto de partida, pone a la ciudadanía en una posición predominantemente reactiva, y no genera dinámicas proactivas a partir de las búsquedas individuales, colectivas u organizativas, tal como se plantean en el marco Constitucional 2008; mucho menos es previsible desde esta concepción, la ruta descrita por el presente texto para la concreción del desarrollo y la agencia humana de los sujetos sociales, sobre todo los más vulnerables.

En este primer acercamiento pareciera estar descrita una concepción estática del sujeto social-ciudadano, por tanto predecible, con lo que se vuelve reductible, cuando la composición de la ciudadanía se construye por sus relaciones, tejidos y procesos en movimiento.

Barrera (2004: 34) expresa que el centro de todo intento participativo es la conformación de los sujetos de la participación con juicio y autonomía para construir un imaginario de gobierno de la ciudad en un sentido amplio de democracia, en todas las estructuras organizacionales de éste, y desde una noción del ejercicio de la ciudadanía que emana del compromiso social y una dinámica de corresponsabilidad compartida por el estado y los sujetos de la participación.

En este sentido también se expresan funciones para los subsistemas del SGP (1. Gobierno y gestión local, y 2. Participación social y ciudadanía), las cuales analizamos a partir del informe *Sistematización de la ejecución del sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito*

(MDMQ-PNUD, 2005). Dichas funciones son:

Formulación participativa de políticas: lejos de establecer una dinámica de participación con incidencia en políticas públicas se puede observar una dinámica de impulso y expectativa en las distintas instancias de participación local, las cuales fueron decayendo paulatinamente, donde se puede observar la emergencia de temáticas urgentes como los asuntos tratados con mayor preponderancia, sin embargo, no se observa una incidencia en temas estratégicos más amplios, especialmente relacionados con una noción de desarrollo humano que pueda partir de la agencia humana y llegar hasta una dinámica democratizadora y de construcción de ciudadanía responsable.

Se hace necesario explicitar la carencia que se percibe en la praxis con respecto a la generación de procesos pedagógicos de participación serios, sostenidos, suficientes, y dialogantes con las necesidades sentidas por la ciudadanía en general, de tal forma que los espacios existentes siguen siendo plataforma privilegiada para sujetos y grupos formales que cuentan con una trayectoria y reconocimiento, y quienes quizá no aportan elementos nuevos para recrear los canales de participación en función de otros grupos que dan cuenta de un termómetro más preciso de la dinámica social en el Municipio.

Presupuestación pública: La presupuestación participativa se ha dado predominantemente con base en una serie de lineamientos naturales y necesarios, logrando en este punto una buena articulación para la definición y priorización de obras públicas para cada territorio, pero con una fuerte limitación para responder a otros temas más determinantes, y sobre todo temas correspondientes a los grupos más vulnerables de dichos territorios.

Gestión compartida: En este punto se hizo predominantemente una administración compartida de los recursos y seguimiento de los mismos a nivel del presupuesto participativo territorializado, y no se expresa ningún tipo de actuación y participación de la ciudadanía en los procesos fundamentales de la gestión municipal en su sentido más amplio, de tal forma que puedan determinarse rutas más francas hacia la descentralización que desembocarían en procesos más definidos hacia el desarrollo humano de la ciudadanía, y una superación co-responsable de las diversas “pobrezas”.

Control social: El peso del informe expresa un ámbito territorializado relacionado con este punto de control social, el cual tampoco llega a tener un peso en la lógica municipal más amplia, ni parece incidir estratégicamente en la lógica organizativa y decisional del MDMQ. En general quienes intervienen en niveles más amplios de participación con respecto al papel del alcalde y sus temas prioritarios, no llegan a representar una voz más articulada de la ciudadanía representada, sea porque no tienen una claridad de

responsabilidad con respecto a su territorio, o por la falta de control social ejercido de abajo hacia arriba, es decir, de la ciudadanía hacia sus representantes en cualquier nivel.

Una posición común en la dinámica de participación se construye a partir de la apertura de espacios donde la ciudadanía pueda opinar y expresar sus inquietudes dentro de un marco de políticas más operativas (servicios públicos u otros), donde se preestablece un marco de temáticas y la agenda de desarrollo prevista por la instancia gubernamental, y otras decisiones más “estratégicas” se mantienen herméticas a los círculos tradicionales de toma de decisiones gubernamentales. Muchos de los procesos actuales de participación llevan a la construcción de “actores sociales sujetos” (Barrera, 2004: 35), los cuales definitivamente restringen cualquier posibilidad de construcción de modelos de desarrollo humano a partir de la participación.

En el documento en el cual estamos basando este análisis, no se hace mención a necesidades urgentes para grupos específicos, sobre todo los grupos más vulnerables o periféricos, por lo que se hace difícil expresar una agenda de participación territorializada de mayor alcance en términos de desarrollo humano.

En la propuesta de Barrera (2004) se reconoce la situación generalizada de un mercado y un modelo económico que conducen a una distribución sumamente inequitativa del ingreso en las lógicas territoriales y locales en el Distrito, teniendo un efecto negativo sobre el desarrollo, crecimiento económico, e incluso en la construcción de ciudadanía y democracia. Esto expresa la necesidad de impulsar un modelo de participación con una fuerte orientación hacia los grupos vulnerables, quienes representan la mayor parte de la ciudadanía en el Distrito, que tiene una población predominantemente asentada en las periferias, es decir, en parroquias rurales y zonas urbano marginales.

Construir un esfuerzo con un sentido de inclusión de la ciudadanía y promoción del desarrollo humano debe pasar necesariamente por una búsqueda de estos actores sociales en situación de exclusión geográfica o económica (de género, generacional, étnica, etc.), para acompañar un proceso de formación, capacitación y empoderamiento en los temas de ciudadanía, desarrollo y expansión de capacidades, y concreción de su propia libertad.

El Municipio de Quito ha respondido, sobre todo, a grupos formalmente integrados, y con los cuales ha mantenido una relación constante, especialmente en los últimos años, intentando también incluirlos en algunos espacios de toma de decisión como Asambleas, Cabildos y otros. En esta

lógica, y frente a las prioridades y posibilidades del Municipio, se ha dejado sistemáticamente fuera a diversos grupos que no tienen una estructura formal, que pugnan por intereses distintos a la propuesta oficial, y aquellos grupos vulnerables que se mantienen excluidos de la mayoría de las dinámicas formales de participación. A estos grupos no se les puede convocar a través de los espacios tradicionales, sino que se hace necesario ir en busca de ellos para iniciar procesos paulatinos de integración y formación para lograr la construcción de los llamados “sujetos de la participación”, respondiendo además a las orientaciones constitucionales en su propuesta de atención a grupos prioritarios.

El mismo Barrera (2004: 45) expresa una serie de oportunidades a partir de su análisis de la gestión municipal y la participación ciudadana en Quito, donde resaltamos sobre todo: *“La visibilización de sujetos sociales en tanto que ciudadanos activos y deliberantes ha tenido un efecto directo en la democratización de la gestión pública”* y *“el proceso de descentralización en curso [...] contribuye con un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local”*.

Cuando se presenta el SGP se expresa que *“la puesta en marcha del proceso requerirá una transformación sustantiva en el conjunto de la plataforma de la gestión municipal”* (Barrera 2004: 46). La propuesta busca fundamentalmente: a) instituir una racionalidad comunicativa y deliberativa como principio estructurados de las políticas de planificación y gestión del gobierno local, y b) lograr mayores niveles de equidad social, territorial y ambiental.

A partir del informe del MDMQ-PNUD (2005) se puede percibir la necesidad de la elaboración de programas de estructuración territorial, además de contenidos de formación y capacitación, hechos a la medida de cada realidad. Si bien cada instancia elaboró su propuesta de trabajo, no hubo un diagnóstico a fondo de la realidad territorial, y por tanto, sólo se contó con el aporte de los grupos formales-tradicionales para realizar el mismo, de tal forma que se dejan fuera necesidades y realidades de otros actores que no corresponden a esta extracción ya mencionada, y sobre todo limitan la búsqueda inicial de promover el desarrollo humano quedando ésta en segundo término, y siendo muy poco asumida por los mecanismos formales.

No parece posible implementar las fases del ciclo del SGP: Informativa, Deliberativa, Decisional, Resolutiva, Ejecutiva y Evaluativa, si no se genera una fase extensiva previa como requisito para constituir las siguientes, la misma que debería ser establecida con una visión de formación y

capacitación para la construcción de ciudadanía participativa desde un enfoque de desarrollo humano. En esta fase se podría proveer de los elementos necesarios para entender la construcción de sujetos sociales agentes-participativos en el contexto de los Planes Nacional y Municipal de Desarrollo, asimismo se podrían emprender acciones para integrar a los grupos no tradicionales, sobre todo pensando en los más vulnerables, los cuales a pesar de estar presentes en los espacios territoriales, no están siendo representados en sus necesidades más fundamentales.

La Constitución del Ecuador aprobada en 2008 establece algunas funciones específicas para los gobiernos locales y dispone como principio rector del funcionamiento del Estado la participación de la sociedad civil, al mismo tiempo que es una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía, junto con el reconocimiento de población vulnerable o en condiciones de marginación. Desde esta mirada, el traslado de algunas competencias a los gobiernos regionales autónomos, reconoce a estos territorios como unidad social, étnica y culturalmente diversa, donde deberán existir instituciones y mecanismos específicos que normen la convivencia entre sus habitantes y el espacio geográfico en el que tienen lugar las principales relaciones económicas y sociales.

3. Conclusiones

Es preciso resaltar que en el país existen experiencias significativas de gobiernos locales participativos a través de planes de desarrollo municipal contruidos sobre la base de consultas sistemáticas a su población en que se definen las prioridades de inversión municipal y los ciudadanos actúan como medios de control social.

La participación para el desarrollo humano se construye desde abajo, alejándose de la participación orquestada exclusivamente desde las autoridades estatales, en el que se reconozca tanto las formas de participación formal como informal. Al mismo tiempo, es necesario un conglomerado crítico que sea capaz de participar en los procesos de planificación del desarrollo local donde se expresen claramente sus demandas y su diversidad. Es decir, la construcción de capacidades –oportunidades de participación y organización- en la población.

La gestión participativa requiere trabajar con todos los actores de un territorio en forma conjunta; actores identificados con el territorio en el que exista un compromiso por el rumbo de la localidad. Esto es, ir más allá de estructuras solamente consultivas, y dirigirse a la toma de decisiones, en un espíritu de corresponsabilidad que encierre también la supervisión y

monitoreo de las actividades públicas.

Todo proceso de participación debe tener en su espíritu la búsqueda de una construcción de ciudadanía crítica y capaz de ser sujeto de sus propios procesos de transformación, por lo tanto co-ejecutores, co-promotores, y co-responsables de las dinámicas sociales, políticas y económicas en sus territorios, y muy especialmente, aludiendo a los grupos periféricos y vulnerables quienes son los que están delineando y dando cuenta de la composición de las ciudades del futuro y las transformaciones de éstas.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. 2001. "Organizing Participatory Process in the PRSP", en: *Poverty Reduction Strategy Papers Sourcebook*, Banco Mundial, Washington D.C.,
- BARRERA, Augusto. 2004. Innovación Política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito; en Ana Clara Torres Ribeiro, editora; *El rostro urbano de América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- _____. 2001. Sistema de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Centro de Investigaciones Ciudad; Programa de Gestión Urbana, Quito.
- CORAGGIO, José Luis. 1991. Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. Centro de Investigaciones Ciudad, Sociedad Interamericana de Planificación, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador 2008.*
- CUNILL, Nuria. 1998. "Dilemas y Desafíos Actuales para la Construcción de Ciudadanía", en: *Participación Ciudadana y Democracia*, COPRE y OEA, Caracas.
- DRÈZE, Jean y Amartya Sen. 2002. , *India: Development and participation*, Delhi, Oxford University Press.
- GUIMARAES, Joao P. de Campos. 2006. "Planning for Resource-poor Regions in a Globalizing World: Implications for Practice and Training" en *Regional Development Dialogue Magazine*, 1998, 19, 1, 99.
- MAX-NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio y HOPPENHAYN, Martin. 1986. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. CEPAAUR. Centro de Alternativas de desarrollo, Santiago de Chile.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO/ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2005. Sistematización de la ejecución del Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito. Informe Final, Quito.

- Ordenanza Metropolitana No. 0187, Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito.
- PARRAGUÉZ, Manuel Jaques. 2008. "Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local" en: Revista Polis. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. 2002. Participación ciudadana: marcos conceptuales; Proyecto de gobernabilidad local.
- SEN, Amartya. 1999. Development as freedom; Oxford: Oxford University Press.
- _____.2000. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Barcelona.
- Verdesoto, Luis. 2000. El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social. CEPLAES. Ediciones ABYA YALA, Quito.

CAPÍTULO VI

Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito¹

Eulalia Flor Recalde²

Resumen

Con el objetivo de: “Diagnosticar el Sistema de Gestión Participativa formal e informal que funciona en el Distrito Metropolitano de Quito; evaluarlo y proponer instrumentos para efectivizar procesos”, en el presente trabajo se parte de un análisis de la participación dentro de la actual constitución, una caracterización del Municipio de Quito y las condiciones en las que se formularon las ordenanzas que crearon el Sistema de Gestión Participativa (SGP) y luego el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social. Posteriormente, se realiza la valoración de las experiencias respecto al Sistema a nivel informal y formal, para identificar las lecciones aprendidas, sugerencias y propuestas que permitan mejorarlo.

Por otra parte, el trabajo incorpora las demandas y expectativas de los/as actores vinculados con el SGP, de modo de que los contenidos, enfoques y estrategias se ajustan lo mejor posible a requerimientos concretos, generados desde la experiencia de los/as participantes, en miras a fortalecer un proceso que ya tiene un camino recorrido pero que requiere de mayor tiempo para su maduración; y así conseguir consolidar la democracia en el ejercicio de la ciudadanía plena.

Palabras clave: gestión participativa, instrumentos, sistema de gestión participativa, rendición de cuentas, gestión social, Municipio de Quito.

¹ Este capítulo constituye el informe final de la consultoría del mismo nombre, presentado como resultado de la colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Ciudad para abordar el proyecto de Fortalecimiento Institucional de la SDES. Cooperación Técnica ATN/JF-11000-EC y del Eje Social, suscrito por la Municipalidad del Distrito y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

² Doctora (c) en Estética, Valores y Cultura por la Universidad de los Países Vascos. Máster en Administración de Empresas por la Universidad Andina Simón Bolívar. Especialización para Gerencia para el Desarrollo y Gerencia Agroindustrial por el INCAE. Licenciada en Sociología y Ciencias Políticas, PUCE, Quito.

Introducción

El principio de la participación ciudadana³ ha estado presente desde hace más de una década en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. En efecto, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, ya estableció mecanismos de participación ciudadana que fueron especialmente rescatados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; precisamente los Art. 17, 225 y 226 de esa Constitución son los que hacen la sustentación de las Ordenanzas Metropolitanas 046 y 0187 y en las que *“se reconoce y garantiza a las personas a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente, mediante la participación ciudadana en las entidades seccionales, desde el ejercicio de la autonomía de los concejos municipales”*.

Por otra parte, esta misma Constitución determina en su Art. 237, la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo, de rendir cuentas y promover el control social. De igual forma, dichas Ordenanzas se sostienen en el artículo 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que señala que las municipalidades están obligadas a facilitar y promover el control social.

Otro antecedente importante está constituido por la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, que obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos de rendición de cuentas. Del mismo modo, por el Art. 36 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, los alcaldes están obligados a promover la participación social e impulsar la iniciativa popular. Además, el Art. 18 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, garantiza el control ciudadano de la gestión pública; y en los Art. 20 y 22 de la citada Ley, obliga a los organismos del régimen seccional autónomo a divulgar los planes que hubieran elaborado e informar a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y los correctivos que se realicen, para lo cual deberán establecer sus propios sistemas de información.

De igual manera, la Constitución de 1998 reconoció también, los mecanismos de la “democracia participativa” como la consulta popular “en

³ El concepto de participación está en su esencia, relacionado con dos anhelos del ser humano: el reconocimiento de la identidad y el derecho del individuo o colectivos de poder intervenir e influir en la toma de decisiones que afectan a su vida cotidiana. Ver: Ávila Santamaría, Ramiro, Grijalva Jiménez, Agustín y Martínez Dalmau, Rubén (Ed) “Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva”, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Tribunal Constitucional, 2008. Este documento realiza un análisis constitucional sobre la participación que retomamos aquí.

asuntos de trascendental importancia” y otras formas de expresión y de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Con este marco constitucional y legal, se aprueban las Ordenanzas 046 y 0187, objeto de nuestro análisis.

Sin embargo, la Constitución de 2008 va más allá y reconoce formas de participación directa como indica el Art. 95 que señala que *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”*.

En esta Constitución, se define al Estado como “participativo” y la participación popular impregna todo el articulado constitucional, el cual debe interpretarse en armonía con este fin y la naturaleza participativa del Estado se transversaliza; así se contemplan mecanismos de participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (Art.85); en la selección de personal de la administración de justicia (Art.170); en la creación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno para la elaboración de planes y políticas, presupuestos participativos, etc. (Art. 100).

Se establece, así mismo, en los gobiernos autónomos descentralizados, la existencia de una “silla vacía” que ocupará un representante ciudadano en función a los temas a tratarse (Art. 101); la constitucionalización de la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos (Art.347.11); la participación ciudadana y control social en el Sistema Nacional de Salud (Art. 359); la creación de Concejos Ciudadanos con un papel activo en la planificación del desarrollo a nivel nacional, regional, provincial y local, lo que supone la generación de estructura comunitaria para la implementación de los planes de desarrollo (Art. 279); la explícita referencia a promover medidas especiales destinadas a facilitar la participación política y social de grupos vulnerables (Art. 39 o, 50.4); etc.

Además, de los mecanismos de la “democracia representativa” (Art. 61.1) expresados en el sufragio activo, regulado en los Art. 62 al 65, y el sufragio pasivo regulado en los Art. 142 y 149, que permite el ejercicio colectivo del poder. Se prevé la posibilidad de los electores de revocar el mandato de los cargos públicos electos.

También está prevista la “iniciativa popular normativa” que permite la creación, la reforma o derogación de normas jurídicas (Art. 103). De la misma forma, están la “Consulta Popular y el Referéndum”; pudiendo ser la

primera convocada por el Presidente de la República (Art 147.14), sobre los “asuntos que estime conveniente”, por la máxima autoridad de los gobiernos descentralizados autónomos, con la decisión de las tres cuartas partes de los integrantes del gobierno autonómico y, “sobre temas de interés para su jurisdicción” o, por iniciativa ciudadana sobre “cualquier asunto” (Art. 104). Pero al mismo tiempo, prohíbe convocar consultas referidas a asuntos relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país.

Se reitera, las “audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios” establecidos en el Art. 100 que garantizan la participación ciudadana en los planes y políticas nacionales y locales para definir agendas de desarrollo y elaborar presupuestos participativos en los distintos niveles de gobierno, así como para posibilitar los mecanismos de rendición de cuentas y control social.

La iniciativa popular de reforma constitucional y constituyente son mecanismos de reforma parcial de la Constitución (Art.442), siempre que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales ni el procedimiento de reforma.

Pero además, de los tres poderes clásicos, la nueva Constitución crea una estructura de cinco poderes o funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, (Cap. Quinto del Título Cuarto), un poder popular autónomo de ejercicio de control democrático y poder negativo al que denomina Función de Transparencia y Control Social y, el Poder o Función Electoral que funcionará como control democrático sobre los gobernantes y se conforma de manera independiente y autónoma a nivel funcional, administrativa y financiera. Rige el principio del control por parte del pueblo sobre la actividad de los órganos estatales, los cargos públicos electos y los funcionarios (Art. 204). El órgano principal es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, instancia conformada por siete Consejeros Principales y sus respectivos suplentes elegidos entre los postulantes propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía, según concurso público y méritos, con veedurías y derecho de impugnación ciudadana y organizados por el Consejo Nacional Electoral (Art. 207). Sus atribuciones y competencias están establecidas en el Art. 208. Además de los artículos señalados anteriormente, la Constitución en sus Artículos 35, 39, 40, 43, 44, 66, 84, 86, 96, 276 y 278 y en las leyes, establecen espacios de participación ciudadana que deben aplicarse de manera transversal en todas las políticas públicas⁴.

⁴ Idem.

1. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la participación

El gobierno del Municipio tiene por finalidad garantizar la gobernabilidad local a través de la prestación eficiente de los servicios públicos y de garantizar los derechos territoriales y ciudadanos de la población además de promover la productividad y la competitividad dentro del territorio.

Los avances conseguidos primero por la Alcaldía de Quito y, posteriormente por el Distrito Metropolitano durante el actual proceso democrático han sido significativos y han influenciado en el actual ordenamiento constitucional. En la última década la ciudadanía apoyó, el Plan de Gobierno local "Quito Siglo XXI", como instrumento de planificación de cumplimiento obligatorio para la administración municipal, contemplaba ya, *"a la participación social y ciudadana como forma práctica de vivir y sentir la democracia"*.

Posteriormente el "Plan Equinoccio 21 -Quito hacia el 2025", señala al instrumento de rendición de cuentas de la autoridad a la ciudadanía, como fundamental. Por último, el Plan Bicentenario contiene como uno de los componentes del eje de gobernabilidad, *"el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal y establece el mandato del desarrollo e institucionalización de la rendición de cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito"*.

Además de los planes de desarrollo metropolitano, se han aprobado Ordenanzas Metropolitanas, como la 046 que establecía el Sistema de Gestión Participativa; la 116 y la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción que tiene la atribución de establecer un Sistema de Rendición de Cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y velar por su cumplimiento.

En la fundamentación de dicha legislación, se sostiene que el Municipio, *"promueve y defiende el afianzamiento de una democracia representativa y participativa y, por lo tanto, propende a elevar el nivel de participación ciudadana en la planificación, ejecución y control de programas y proyectos de las administraciones zonales, empresas, corporaciones, y fundaciones municipales"*. Por ello, expide la Ordenanza Metropolitana 0187, publicada en el Registro Oficial 402, de 22 de noviembre del 2006, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, SGP-RC la misma que *"se aplica en el funcionamiento de todas las dependencias municipales: la Alcaldía, el Concejo Metropolitano, las Secretarías, Direcciones, Administraciones, Empresas, Corporaciones, Fundaciones y otros organismos, fondos o*

consorcios que, en el ejercicio del Gobierno local se establecieran en el Distrito Metropolitano”.

En el sustrato de dicha legislación, se percibe que las políticas públicas se expresan en servicios públicos y por ello, éstas deben ser suficientemente amplias y generales para ser concretadas, comprendidas y aplicadas.

También consta que, la participación ciudadana debe ser considerada desde diferentes dimensiones y componentes éticos, políticos, económicos o culturales. Es un derecho de los ciudadanos y también es un deber. Ayuda a la elección y legitimidad de las autoridades, pero también mejora la gobernabilidad y contribuye a la gestión efectiva y al buen gobierno. A su vez, permite incorporar nuevas iniciativas, capacidades y recursos contribuyendo a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas (Barrera, 2002).

Así mismo, que la gestión pública no puede ser concebida sin el involucramiento permanente de la ciudadanía, quienes deben ser protagonistas de los procesos de transformación de la comunidad local y del espacio público. Pero además de contribuir al buen gobierno -en este caso de la ciudad- también tiene un componente cultural y cívico. No basta una buena normativa que promueva la participación ciudadana sino que se trata de un proceso de desarrollo de una cultura cívica, en otras palabras, un proceso de creación de una cultura de participación ciudadana, de un aprendizaje de solidaridad que se traduzca en la generación y concreción de confianza en las instituciones que la promuevan y la respeten para que se establezcan confianzas mutuas y de cooperación entre Estado y sociedad.

Por ello, la participación de la ciudadanía, de los agentes públicos, privados y de la sociedad civil es importante en la perspectiva que sus capacidades sean movilizadas para promover el desarrollo. En ese contexto, la sociedad ecuatoriana ha mostrado formas creativas e históricas de participación. Ello, sin perder de vista que la participación normalmente ha respondido a procesos históricos y coyunturales específicos, a necesidades concretas y a decisiones institucionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Si bien la participación ciudadana no es un fin sino fundamentalmente un medio, es preciso dotar a este mecanismo del desarrollo local, de contenidos, de permanencia, pertinencia, institucionalidad y de una mayor efectividad en la perspectiva de construir alianzas, descubrir iniciativas, canalizar los recursos, consensuar las políticas y hacer efectiva su aplicación. En definitiva, contribuir al ejercicio de la ciudadanía, de manera integral.

2. El Sistema de Gestión Participativa (SGP)

El Sistema de Gestión Participativa (SGP) se basa en varios planes municipales formulados y ejecutados en la gestión 2000/2009 del Alcalde metropolitano Paco Moncayo⁵. Constituye el instrumento que la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito instauró, mediante Ordenanza Municipal No. 046, emitida el 26 de diciembre del año 2000, a fin de institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones y que además, contempla la planificación y puesta en marcha de proyectos en favor de la ciudad.

La propuesta inicial del SGP atendía a todos los aspectos de un modo intersectorial, incluyendo conceptos de igualdad de género, equidad étnica, generacional y ambiental. No obstante, no incluía la rendición de cuentas y el control social y buscaba *“promover la implicación de la comunidad en el gobierno local; reforzar una administración completa, descentralizada y deslocalizada en el territorio del Distrito; conseguir alianzas público-privadas para proyectos prioritarios de desarrollo; reforzar la transparencia, la responsabilidad y el control continuo por parte de la comunidad, y establecer acuerdos estratégicos con universidades, ONGs, OBCs y otros agentes urbanos”*.

Se buscaba cumplir con los siguientes supuestos:

- Gestión eficaz del municipio.
- Cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses cívicos y el Estado.
- Fortalecer el sistema municipal de administración desconcentrada del territorio metropolitano.
- Acercar el municipio a los ciudadanos de las zonas administrativas y construir ciudadanía.

⁵ En agosto de 2000, asume como Alcalde Metropolitano de Quito, con el apoyo de dos tercios de los votantes; en diciembre 2000, se aprueba la Ordenanza 046 que establece el Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito; en febrero 2001, se organiza la primera Asamblea Abierta de barrio y de grupos vulnerables, así como el primer Consejo Consultivo Temático y la primera alianza público-privada que ejecutaría proyectos. En agosto 2001, la Asamblea Abierta de rendición de cuentas (El Alcalde y otros funcionarios municipales responden a los ciudadanos de su actuación durante el primer año de su gobierno) Establecimiento del Consejo Metropolitano de Igualdad. En febrero 2002, comienzo de la segunda ronda de Asambleas Abiertas de barrio en el Distrito. En 2006, se deroga la Ordenanza 046 y es sustituida por la 0187. Además se formulan los planes de desarrollo municipales señalados. Ver Barrera, Torres, Vallejo, op. Cit.

- Liderar y gestionar el desarrollo urbano, social y económico del distrito metropolitano.
- Recuperar el control del desarrollo físico de la ciudad, en el respectivo territorio administrativo.

Posteriormente, en 2006 y, sobre la base del anterior, se establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC), mediante la Ordenanza 0187. Para su aplicación, se derogó la Ordenanza Metropolitana No. 046, publicada en el registro Oficial No. 240, de 9 de enero del 2001, y, la Ordenanza No.103, sancionada el 1 de octubre del 2003. En lo posterior, se expidió el reglamento que facilita la implementación del SGP-RC.

Estas ordenanzas buscaron ser aplicadas en las Administraciones Zonales, en el conjunto de la institucionalidad municipal y en la sociedad civil. Estableció nexos entre la participación ciudadana y la política pública municipal y permitió la consolidación de una gobernabilidad democrática, expresada, entre otros aspectos, en la prestación eficiente de servicios públicos y avances en el alivio a la pobreza y en el ejercicio de la ciudadanía.

La reforma institucional producida anterior y posteriormente, se sustentó a su vez, en la constitución y/o fortalecimiento de empresas como la ECH, FONSAL, EMOP, EMASEO, Empresa Metropolitana de Agua y Alcantarillado, Empresa Metropolitana de Servicios y Transporte así, como también Corporaciones y Fundaciones. Se crean siete corporaciones y cuatro fundaciones con la participación de actores públicos provenientes del Gobierno Central, de la Municipalidad y del sector privado.

En su Sección Primera, la OM 0187, establece la definición, objetivos y principios señalando *“el derecho ciudadano a participar en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, y control de planes, programas, proyectos, orientados a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, así como en la evaluación y recepción de la rendición de cuentas de parte del Municipio”*. Define al SGP-RC como un *“conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos normados en esta ordenanza de cumplimiento obligatorio para las autoridades municipales de elección popular y todas las dependencias municipales. Comprende los subsistemas de Participación, Rendición de Cuentas y el de Control Social”*.

Los objetivos del SGP-RC son *“impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, proyectos, programas y políticas de la municipalidad; priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano; implementar el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias*

políticas y administrativas de la municipalidad, empresas, corporaciones y fundaciones; facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía". Los principios de SGP-RC son la complementariedad, la integralidad, la autonomía organizativa, la obligatoriedad, la flexibilidad y la transparencia.

Las modalidades de participación son territoriales, temáticas y sociales que confluyen en espacios territoriales zonales y en la Asamblea de Quito que es la instancia máxima. Las funciones del SGP-RC son la planificación territorial participativa; la priorización de la inversión; la formulación participativa de políticas; la definición de proyectos de gestión compartida; la promoción de procesos de control social.

A nivel territorial, se tienen los cabildos zonales y sectoriales; la Asamblea Parroquial; los Comités de Gestión Participativa. El ámbito territorial de aplicación de la ordenanza Metropolitana comprende el distrito, las zonas, los sectores urbanos, las parroquias rurales y los barrios. Posteriormente, aunque no consta en la ordenanza, en algunas zonas se crearon los cabildos subsectoriales. Como componente temático, se tiene el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico; los consejos temáticos, distritales y zonales así como las mesas temáticas, entre otros.

El componente social está expresado en el Consejo de Equidad y los consejos sociales. Otras formas de participación ciudadana que establece el SGP-RC son el voluntariado comunitario, el vigilante ciudadano y el voluntariado social, los que deben legalizarse y/o registrarse previo cumplimiento de requisitos, aunque en la práctica esto no se concretó.

También, establece que estas instancias participativas conocerán el presupuesto territorial consolidado y el participativo zonal y serán beneficiadas de los estímulos a la participación. Todas las instancias de la municipalidad, incluyendo las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, en lo que sea aplicable, estarán obligadas a reestructurar sus sitios Web, a fin de que contengan toda la información requerida en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para la asignación de este presupuesto, por cada zona se tomarán en cuenta parámetros de población, inequidades y niveles de participación ciudadana. El municipio informará a las respectivas instancias de participación, inmediatamente de su aprobación, el presupuesto consolidado de cada una de las zonas.

Así mismo, para garantizar la implementación del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social en el MDMQ, se crea una comisión de seguimiento integrada por: a) el Alcalde; b) Dos Concejales

designados por el Concejo; c) Coordinador Territorial; d) Un delegado de la Secretaría de Desarrollo Social; e) Un delegado de la Secretaría Económica; f) Un delegado de la Secretaría de Desarrollo Territorial; g) Administrador General; h) Cuatro representantes de la ciudadanía electos en la Asamblea de Quito; j) Un delegado de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción. k) El Consejo Ciudadano del Plan Estratégico designará sus tres delegados/as de entre sus miembros.

Todas las Juntas Parroquiales Rurales del Distrito también tendrán sus delegados respectivos, así como también, las Cámaras de la Producción con competencia distrital y/o cantonal; las Universidades y Escuelas Politécnicas legalmente reconocidas por el CONESUP. La Coordinación Territorial actuará como secretaría técnica de la Comisión.

Son las administraciones zonales las que asumen la responsabilidad de impulsar los planes estratégicos del Distrito Metropolitano de Quito en su área de influencia. Para facilitar la ejecución de los planes cada administración zonal está dividida en sectores y cada sector agrupa a un determinado número de barrios. En las administraciones zonales es en esencia, donde funciona mejor el SGP-RC, pues se ha sostenido, la Asamblea de Quito y los Cabildos Zonales Ampliados de RC, tienen la característica de informar a la ciudadanía (sea a nivel del Distrito o zonal), respecto de toda la gestión.

Las administraciones zonales, responderán por los planes operativos y la ejecución presupuestaria. Se insertan en el nivel operativo y tienen una vinculación directa con la ciudadanía. Los planes estratégicos distritales constituyen un referente transversal a todos los niveles, pero los planes operativos anuales y los presupuestos anuales son la base sustancial de los informes de rendición de cuentas.

Es importante considerar la importancia de la Asamblea de Quito, como instancia máxima de participación ciudadana y social, que ha convocado y recogido opiniones de la ciudadanía quiteña en temas trascendentales. Merece destacarse el rol que jugó en el escenario nacional, en el año 2005 cuando con el respaldo de los alcaldes y prefectos del Azuay, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura, Carchi y varios cantones de la Sierra, resolvió iniciar movilizaciones progresivas y realizar una vigilia permanente en el Congreso para exigir a los diputados que se dé una solución a la crisis que se vivía ese momento en el orden constitucional.⁶ Otro momento fue en el año 2008 cuando se instaura la Asamblea de Quito para formular propuestas para la

⁶ La prensa capitalina registró movilizaciones de alrededor de 5.000 personas.

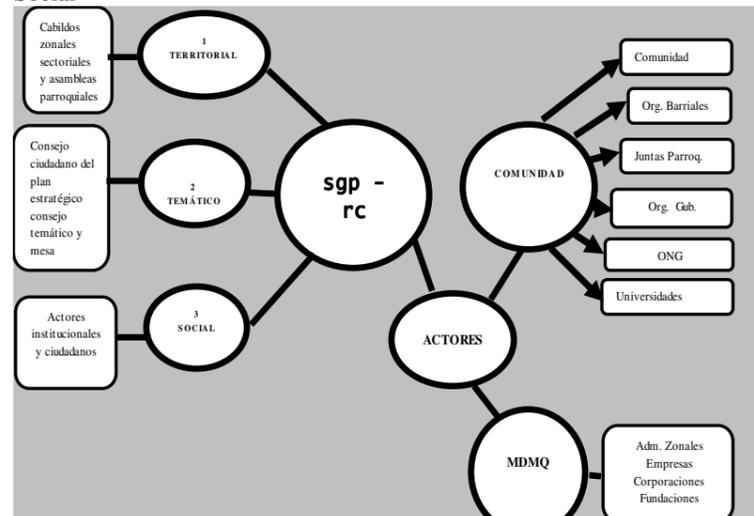
Constituyente de Montecristi, a través de cuatro ejes: económico, político, derechos y territorial, basados en el texto: “Una Constitución para el Siglo XXI”, preparado por la Municipalidad.

Como se ha probado en la práctica, el éxito de cualquier sistema de gestión y participación depende de la anticipada definición de objetivos, las reglas claras y que éstas se respeten en el proceso.

3. El Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC)

A continuación se presenta en un gráfico el SGP-RC con sus componentes o modalidades de participación, según consta en la ordenanza 0187.

Figura 1. Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social



En el componente territorial se contempla varios niveles de participación:

Los Cabildos Zonale:s Se conforman de manera territorial, temática y social. Procura una participación municipal democrática en las diversas zonas.

Los Cabildos Sectoriales: Son instancias de participación de las Zonas Metropolitanas. También están conformadas de manera territorial y temática. Se encargan de elaborar los lineamientos de desarrollo zonal con gestión compartida entre la Administración y la población organizada.

Las Asambleas Parroquiales: Están conformadas por organizaciones de la sociedad civil que habitan en cada parroquia. Su función principal está en definir y priorizar las demandas ciudadanas así como establecer compromisos y procedimientos de gestión compartida⁷.

Desde una visión más municipalista, o “casa adentro” Barrera, señaló que los objetivos alcanzados por el SGP hasta 2004 fueron:

Gobierno: La ciudadanía participa en el desarrollo de políticas y en la ejecución de programas y proyectos (Consejos Temáticos Metropolitanos; Asambleas Abiertas y Comités de Gestión Local)

Alianzas público-privado: Varias entidades privadas llevan a cabo proyectos ambientales, turísticos, de transporte terrestre y aéreo, de seguridad ciudadana, sanitario y cultural.

Democracia Participativa: Los nuevos líderes de la comunidad, respaldados por otros actores, están capacitados para la toma de decisiones y proporcionan apoyo a proyectos comunes entre Municipalidad y comunidad.

Transparencia: El presupuesto es público y abierto, distribuido equitativamente según las necesidades de las diferentes áreas y grupos de población. La responsabilidad y el seguimiento social se incluyen como prácticas administrativas rutinarias.

Además, estudios realizados en esta primera etapa⁸, revelaron que el SGP mostró altos niveles de participación ciudadana, coordinación e integración de agentes. En ese período y después, se han celebrado una enorme cantidad de Asambleas Abiertas en la ciudad con decenas de miles de representantes, con asociaciones comunitarias, comités vecinales, grupos deportivos, instituciones docentes, grupos religiosos, juveniles, femeninos, étnicos, etc. También han tenido lugar asambleas específicas con los grupos más vulnerables.

⁷ Vale la pena recordar que las Juntas Parroquiales son estamentos de elección popular y se rigen por la Ley de Juntas Parroquiales en su accionar. Los Cabildos Barriales y Comunales: corresponden a los grupos organizados de un sector específico urbano -Cabildo Barrial-, o suburbano -Comunal-.

⁸ Barrera, Torres, Vallejo, op.cit.

Así mismo, el SGP mostró transparencia y responsabilidad en el desempeño de la política pública. También, se señala una mejora de la capacidad institucional a nivel local y la construcción de alianzas público-público; público-privado y privado-privado, operativas en el desarrollo de proyectos prioritarios para el Distrito Metropolitano.

Se ha podido constatar una importante mejora de la calidad de vida de la población. El Distrito consiguió mejorar los niveles de pobreza, por la conjunción de varias políticas, públicas y privadas.

En lo posterior, con el SGP-RC, se establecieron prioridades, principios, se fortalecieron las ciudadanías territoriales y sociales tanto como nuevas formas de distribución presupuestaria; se instauró una nueva visión de la economía pública y privada, tanto como la incorporación de los movimientos sociales en el desarrollo urbano. También se realizó una reforma institucional integral, para democratizar la administración y pasar de una estructura funcional centralizada a otra territorial, desconcentrada y participativa.

Adicionalmente, se procedió a una utilización eficiente de la cooperación internacional multilateral y bilateral para contar con asistencia técnica y otros tipos de apoyo. También, varias ONGs y OBCs locales, organizaciones comunitarias, universidades y otros agentes han incorporado recursos y recibido formación y capacitación. Así mismo, se han establecido procesos de formación, capacitación e información ciudadana a niveles formal e informal.

El Instituto de Capacitación Municipal, ICAM, estableció el Programa de Apoyo a la Participación Ciudadana desde 2002. Los cursos de capacitación fueron realizados con la Coordinación Territorial Metropolitana, a través de modalidades: escuela, promotores y políticas locales. Los contenidos de los cursos están relacionados con la convivencia ciudadana, la formación de líderes y las veedurías ciudadanas. Se hace énfasis en la formación de gestores locales, formación ciudadana, emprendimientos de economía solidaria, entre otros.

Si bien el SGP-RC ha logrado niveles mínimos de institucionalidad, la participación ciudadana refiere a momentos y a especificidades muy concretas de la vida del Distrito Metropolitano. Desde el Municipio, se pretende gobernar el territorio y se quiere que ese gobierno, sea participativo y de gestiones convergentes. Se han realizado esfuerzos para lograr acuerdos permanentes con actores de la sociedad civil, tanto públicos como privados. Los ciudadanos, aunque de manera no permanente, participan en la gestión y

no solamente se hacen escuchar en el ejecutivo y el legislativo municipal. Muchas veces, en este intento y desde las organizaciones barriales, se ha procedido a aplicar mecanismos de democracia directa como las acciones de toma del espacio público. Son los casos, por ejemplo, de la toma de la vía pública en Guápulo y del parque Gabriela Mistral. Como consecuencia, de nuevas formas de protesta e institucionalidad, existe coincidencia entre las organizaciones barriales, que el Concejo Municipal ha dejado de ser un factor importante en la intermediación de la demanda.

Sin embargo, de los avances logrados, todavía no están consolidados el sistema y los procedimientos de planificación y gestión participativa a nivel barrial y de interacción participativa de los barrios con el municipio. Respecto a la redistribución del excedente, encontramos que éste opera por la vía de la ciudad. La realización de obras para el conjunto de la ciudad, se realiza prioritariamente, considerando los intereses globales y no necesariamente son focalizadas en algún lugar del territorio, como registra el SGP-RC la meta del presupuesto participativo, que para el 2007, fue del 5% llegó al 3.87%. En ese contexto, el instrumento de redistribución es el presupuesto central.

Una modalidad reciente en la redistribución es el mecanismo del 50/50, donde la mitad de la obra pública es pagada por el municipio y el otro 50% es cubierto con el trabajo comunal. Esto es relevante en tanto involucra a los actores en la priorización y ejecución de las obras. Este mecanismo podría permitir iniciar una contabilidad territorial de la participación ciudadana y una contabilidad pública de la participación. Pero, todavía es temprano para evaluar con mayor detenimiento esta modalidad de interacción, dada su escasa generalización, pero todo parece indicar su factibilidad y viabilidad.

Por otro lado, la Municipalidad ha desarrollado varias herramientas de información y comunicación. Se han publicado varios textos y folletos informativos⁹; se han distribuido vídeos y se ha institucionalizado un programa radial participativo y de rendición de cuentas.

A nivel nacional, el Municipio ha logrado una enorme incidencia hacia el gobierno nacional, otras municipalidades, instituciones académicas, etc. También a nivel internacional, el Municipio ha obtenido importantes reconocimientos.

⁹ Las publicaciones realizadas desde el MDMQ y el ICAM son significativas. El periódico y la Radio Municipal son los más importantes así como también los materiales producidos por el ICAM.

4. Actores sociales, institucionales, públicos y privados. Formales e informales

En este acápite se pretende identificar y analizar las instancias y formas de participación de los actores del Distrito Metropolitano de Quito, sean o no parte de la estructura del SGP-RC pero que llegan a incidir en la toma de decisiones municipales. No ha sido posible, por razones de falta de información fidedigna, considerarlos a todos ellos. También, diagnosticar su capacidad de incidencia de los grupos considerados en la toma de decisiones en la gestión 2000-2009, aunque este aspecto ha presentado dificultades, ya que, en muchos casos, la participación no tiene continuidad una vez resuelta la demanda.

Con estos antecedentes, es necesario enfatizar que las posiciones y reacciones ciudadanas frente a la participación son diversas, cíclicas y dependen de sus características culturales, de sus niveles organizativos, de la condición de género y generacional, de la calidad del entorno en el que habitan, y de hecho, de sus condiciones socioeconómicas; también que las personas se relacionan de manera diferente con la ciudad y el entorno rural, de acuerdo al lugar donde se vive, trabaja y se tiene el espacio libre, a la apropiación o no de los espacios, además de la posición frente a las autoridades, a las demandas y expectativas.

Desde el gobierno municipal, crear un SGP-RC dentro de la estructura administrativa no sólo significa contar con los instrumentos legales, sino definir instancias claras, evitar duplicidad de funciones, definir presupuestos, disponer de canales apropiados de coordinación, decisión y el personal adecuado, que se traduzcan en resultados concretos hacia la población. En suma, demostrar permanentemente una voluntad política destinada a profundizar la democracia y el ejercicio de la ciudadanía plena.

4.1 Actores formales¹⁰

4.1.1. El movimiento de mujeres

Los actores más cercanos al gobierno local han sido, sin lugar a dudas, las mujeres que son quienes se enfrentan cotidianamente con la prestación de servicios públicos estatales y no estatales. Sin embargo, desde el municipio esta cercanía no es reconocida y existen problemas para lograr que aquel las involucre en las políticas públicas. De hecho, la participación del movimiento de mujeres en las políticas sociales del Municipio, se remiten al año 1997

¹⁰ Esta parte se la trabajó en referencia al estudio de Torres, Víctor Hugo, citado anteriormente.

cuando se creó la Red Distrital Contra la Violencia Intra-familiar y de Género (Red VIFG). Posteriormente, se instaló el Cabildo Metropolitano de Mujeres (CMM), en los que se jerarizaron, presupuestos, problemas y propuestas de solución a los principales problemas.

Sin embargo, la participación en los CMM, fue disminuyendo en esta instancia, pero la presencia de las mujeres en las estructuras barriales sigue siendo importante en la búsqueda de servicios públicos. No necesariamente se encuentran en primera fila en las estructuras de poder de las organizaciones sociales barriales, pero el conocimiento y percepción de las necesidades de la gente, les otorga un papel importante en las mismas.

Todavía no existe una evaluación de las políticas públicas municipales y su mirada de género, pero al menos, existe un reconocimiento de su importancia y se ha avanzado en la colocación de demandas prácticas y, circunstancialmente estratégicas en la agenda pública municipal. También desde el Municipio se han abordado las desigualdades de género en el gobierno local y se ha promovido estudios e investigaciones que muestren los aportes de las mujeres en la producción de bienes y servicios y en la reproducción de la fuerza de trabajo tanto como su importancia en el trabajo comunitario.

4.1.2. La población adulta mayor

Al igual que en el caso anterior, el estudio de Torres, señala que al implantarse el SGP-RC, el Municipio convocó al Cabildo Distrital de la Tercera Edad, al que asistieron representantes de ciento treinta organizaciones que acordaron una agenda centrada en la aplicación de la Ley del Anciano en el Distrito Metropolitano de Quito, de políticas de salud y de alimentación, de impulso al proyecto de atención a la indigencia en el centro histórico, la seguridad de las personas de la tercera edad, una campaña de sensibilización ciudadana, y el reconocimiento de los derechos de las personas de la tercera edad.¹¹

En la participación de este sector social, destaca que el 90% de las asistentes fueron mujeres comprometidas con los grupos. Este Cabildo se caracterizó por disputas internas de poder y por contradicciones entre ellos y el Municipio. Este sector espera apoyos a sus demandas específicas que están relacionadas con su situación de pobreza. La importancia de este sector social es y será creciente por el incremento de la esperanza de vida al nacer.

¹¹ Ref. Informe del Primer Cabildo de la Tercera Edad, citado por Torres, op. cit.

4.1.3. El sector de la niñez y adolescencia

Numerosas redes e instituciones públicas y privadas que trabajan con la población infantil y adolescente -se estima que son alrededor de 1.700 organizaciones infantiles y juveniles- en el Municipio, asistieron al Cabildo Metropolitano de la Niñez y Adolescencia donde se establecieron las líneas generales de las políticas de infancia con enfoque de derechos y donde se constituyó el “Comité de Gestión Local por los Derechos de Niños y Niñas del Distrito Metropolitano de Quito”.

Sin embargo, al constatar las tensiones entre las instituciones municipales del sector, quienes tenían una “*percepción utilitaria del propio comité de gestión*”, se propuso una relación directa en igualdad de condiciones y en coordinación de iniciativas, con la Dirección Metropolitana de Educación Cultura y Deportes para la ejecución de las iniciativas surgidas en el cabildo.¹²

En suma, las memorias de dichos eventos, señalan que fueron momentos de agrupamiento ciudadano del sector, no provocaron cambio social, generaron frustraciones en la gente que se limitó a asistir a los eventos, pero visibilizaron al sector.

Ante ello, se canalizaron las demandas de los cabildos hacia una nueva instancia pública descentralizada, el Concejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, COMPINA, el que es “*ente rector del sistema local de protección integral, es un órgano colegiado a nivel del Distrito Metropolitano de Quito integrado paritariamente por representantes del sector público y de la sociedad civil, adscrito al Municipio Metropolitano y encargado de elaborar, proponer, controlar y evaluar las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito*”.

El resultado, fue que la experiencia participativa impulsó a la institucionalización de un Concejo Metropolitano con características de autonomía y descentralización que, pese a las debilidades de su fase inicial, encierra un gran potencial en la gestión de políticas sociales para el sector de infancia y adolescencia en la ciudad.

¹² Ref. Ayuda memoria, Reunión del Comité de Gestión de la Infancia, Citado por Torres, op. cit.

4.1.4. La población con discapacidades

La población metropolitana con discapacidades no ha logrado acuerdos entre las cuatro organizaciones existentes para conformar el Cabildo. Se han realizado mesas de trabajo con delegados de algunas de las organizaciones en las que se analizaron sus expectativas, que permitieron delinear un plan estratégico de demandas específicas, centradas en campañas de sensibilización en el transporte público; la provisión de rampas especiales de acceso en vías, edificios y espacios públicos; el respeto a los pasos cebra, paradas, y facilidad de transporte a las personas de tercera edad y con discapacidades asignándoles asientos de preferencia; la prestación de servicios públicos con las instalaciones adecuadas; y la creación de una veeduría del transporte público¹³.

El gobierno sancionó la Ordenanza No 0124 y creó el Consejo Metropolitano de Discapacidades (COMEDIS). El propósito fue establecer las *“normas que permitan la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, así como eliminar cualquier tipo de discriminación del que puedan ser sujetos, con la finalidad de que las niñas, niños, adolescentes, mujeres y adultos con discapacidad, accedan a los servicios que ofrece a la ciudadanía el Municipio”*.

Su mayor desafío es cohesionarse para asumir en corresponsabilidad con el Municipio, la consolidación institucional y la implementación de las políticas sociales dirigidas a esta población.

4.1.5. Los grupos juveniles

Las organizaciones juveniles, al igual que otros grupos al inicio, también respondieron con entusiasmo a la convocatoria para formar el cabildo distrital juvenil. Elaboraron la *“Agenda Política Juvenil para el Desarrollo Local”*, que incluía elementos del marco conceptual de la condición de *“ser joven”*, un breve diagnóstico de los problemas que vivían y propuestas de políticas para contribuir a resolver los grandes problemas de la ciudad. Se instaló el Primer Cabildo Juvenil de Quito y, posteriormente, se conformó el Comité de Gestión Local de la Juventud como un *“ente de confluencia, representación e interlocución de las organizaciones juveniles para impulsar los cabildos zonales, y establecer mecanismos de alianza y negociación con otros sectores y el Municipio para la implementación de planes y programas”*¹⁴, se firmó una carta compromiso con el Alcalde y se conformó una comisión que buscaba la

¹³ Ref. Informe de la Secretaria Social para el Consejo de Equidad, citado por Torres, op. cit.

¹⁴ Op. Cit., p. 29

interlocución directa del municipio con los jóvenes, involucrar al movimiento juvenil y lograr la articulación institucional.

Como en el caso de las mujeres, este sector fue ampliamente impulsado y visibilizado por el compromiso de la concejala Carranco para lograr la institucionalidad del sector dentro de la política pública municipal.

4.1.6. El movimiento indígena

La oficina “Unidad de la Diversidad Indígena”, socializó información sobre el municipio, su rol, presupuestos y servicios con anterioridad a la constitución del cabildo indígena denominado “Jatun Ayllu Quito Runa Kuna”. Éste elaboró el “Proyecto de Desarrollo Social y Económico de las Nacionalidades y Pueblos de Quito” con cuatro ejes: identidad y salud ancestral, medio ambiente y tierras, fortalecimiento organizativo, migrantes y empleo, con la expectativa de que en el mediano plazo la Unidad de la Diversidad Indígena se transforme en una nueva Dirección Municipal. Se estima que la población indígena de Quito varía entre 250.000 y 300.000 personas agrupadas en 37 asentamientos y 148 organizaciones presentes en las diferentes Administraciones Zonales y, adscritas a tres organizaciones mayores que son la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Federación de Indígenas Evangélicos de Pichincha (FIERPI), y la Unión de Organizaciones del Pueblo Panzaleo (UNORIG)¹⁵.

El Jatun Ayllu Quito Runa Kuna tendió a funcionar independientemente en oficinas cedidas por el municipio y en coordinación con la Unidad de la Diversidad Indígena. Sin embargo de ello, persiste en sus líneas de trabajo y en una relación ambigua, con la institucionalidad municipal.

4.1.6 La población afro quiteña

En el Municipio se conformó la Unidad Metropolitana de Desarrollo del Pueblo Negro, como un espacio de participación étnica y elaboró la “Propuesta de Unificación y Desarrollo del Pueblo Negro de Quito” que planteaba resolver cuatro problemas: edificar la Casa del Pueblo Negro, emprender un programa micro empresarial para enfrentar el desempleo, implementar un plan de vivienda social, y un programa de becas para capacitación. La propuesta estaba respaldada por la Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha (FOGNEP), y por el Movimiento de Mujeres Negras de Quito, como consta en el Proyecto

¹⁵ Ídem.

prioritario para el 2003, Desarrollo Humano Sustentable con Identidad del Pueblo Afro ecuatoriano en el Distrito Metropolitano de Quito.

Con posterioridad, se instaló el cabildo distrital que se denominó “Primer apalencamiento del pueblo afro ecuatoriano residente en Quito”, con la participación de 250 representantes de veinte y siete organizaciones negras, quienes definieron una agenda centrada en un plan de capacitación y una escuela de liderazgo, gestión empresarial, liderazgo integrador y tecnología de comunicación.¹⁶

Según el censo del 2001 la población afro residente en Quito era 44.278 personas, asentadas en dieciséis barrios y agrupadas en 27 asociaciones y grupos filiales miembros de la Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha. Pese a que consideran que sus demandas no han sido plenamente satisfechas, están insertos en la estructura institución a la espera de oportunidades.

Como se ha podido observar, estos actores presentan una enorme capacidad de organización pero al mismo tiempo, una notable incapacidad para articularse y reconocerse como actores con identidad propia y demandas específicas. En suma, expresan mucha organización, pero poca coordinación intra sector, lo que finalmente debilita su accionar en el mediano y largo plazo y la incorporación de sus requerimientos en la agenda municipal.

4.2 Actores/sectores que influyen en la decisión de políticas municipales

El sector privado comparte y ejecuta con la Municipalidad proyectos de desarrollo prioritario como son los de mejora ambiental, infraestructura, el nuevo aeropuerto o un sistema integral de seguridad ciudadana y cohabitación. El apoyo prestado por numerosas ONGs, universidades y organizaciones comunitarias, así como la contribución de los agentes de cooperación internacional, han sido claves para el desarrollo de los aspectos conceptuales, metodológicos, operativos y de seguimiento del proceso.

Dentro del sector privado, se rescata a dos, como importantes:

Capital inmobiliario: Se considera al capital inmobiliario como el que proviene de los rendimientos procedentes de la titularidad de bienes inmuebles rústicos y urbanos o de derechos reales que recaigan sobre ellos, que se deriven del arrendamiento o de la constitución o cesión de derechos o

¹⁶ Ref. Plan de Necesidades de Capacitación para la Población Afro ecuatoriana, citado por Torres, op.cit.

facultades de uso o disfrute sobre los mismos, cualquiera que sea su denominación o naturaleza.

Existen muy pocos estudios que nos permitan analizar consistentemente a este sector. Algunos de los informantes han manifestado su importancia, pero no existe información fiable que permita sostener que “ellos definen el desarrollo urbano del Distrito”. Su importancia y crecimiento concuerda también con la cultura rentista existente en el distrito, sin embargo, se trata de un sector importante en Quito, ya que también su dinamismo está conectado con la generación de empleo y es un termómetro del estado de la economía.

Sector hotelero y turístico: por muchas razones, el Distrito Metropolitano de Quito, se ha constituido junto a Galápagos como el destino más importante de la recepción del turismo externo e interno. Hasta el presente año, el impulso a la industria hotelera y turística fue iniciativa privada. Recientemente, el gobierno municipal creó la Empresa Metropolitana Quito Turismo, como empresa de derecho público y destinada a posicionar a Quito como destino turístico. Con la creación de la empresa, se articularon un conjunto de servicios, donde el centro histórico y el ser patrimonio de la humanidad, son los principales atractivos. Se estima que anualmente visitan Quito, aproximadamente 500.000 personas, que generan más de 200 millones de dólares de ingreso para la ciudad.

El sector privado del turismo ha realizado también, múltiples inversiones. Si bien existe una gran oferta del servicio, en los hechos, existe un cuasi monopolio en la prestación del servicio. Paralelamente, en el sector hotelero, también la oferta es significativa y los empresarios se encuentran agrupados en la Asociación Hotelera del Ecuador, AHOTEC

Transporte público: a mediados de los noventa y, una vez que se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano al asumir la municipalidad competencias sobre el transporte público, se produjo una reforma del servicio público. Ello porque frente al incremento del parque automotor, el uso irracional del vehículo particular, la tendencia decreciente del uso del transporte colectivo, la agresión al espacio público utilizado como estacionamiento, el incremento de emisiones contaminantes al ambiente producido por la circulación de automotores, el ruido y las demoras por las congestiones de tráfico, la municipalidad ha incorporado políticas públicas relacionadas con la prestación directa del servicio.

Pero también, por su parte, la Red Convencional de Transporte de Quito está conformada por líneas de transporte público operadas por buses urbanos: los buses tipo, los buses especiales y los buses interparroquiales o también

llamados los especiales, los populares e interparroquiales. La Red Integrada de Transporte está constituida por la ECOVIA y el TROLEBUS.

El servicio público no estatal, ha configurado el gremio de trabajadores y propietarios del transporte público agrupados en la FENATRU, Federación Nacional de Transporte Urbano, que constituye un grupo de presión que está en tensión con las autoridades municipales y tienen influencia en el diseño de políticas.

Sindicatos de servicios públicos municipales: los trabajadores del Municipio de Quito y de tres empresas han conformado la Unión de Sindicatos Municipales. Gran parte de los trabajadores están amparados por los contratos colectivos en la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP), en la Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP), en la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), Empresa Metropolitana de Rastro, Empresa Metropolitana de Transporte (EMT), y en el Sindicato Único de Trabajadores; a lo que se suma el personal de la Empresa Eléctrica Quito (EEQ).¹⁷ Esto es especialmente relevante, luego de la aprobación del texto constitucional que elimina la tercerización.

Los sindicatos municipales permanentemente presionan al interior del municipio y, en sus luchas, han logrado beneficios económicos y sociales considerables. Su posición dentro del municipio en la prestación de servicios públicos hace que se constituyan también en una fuente permanente de tensión al interior de la institucionalidad municipal.

Colegios de profesionales: el más influyente en el diseño de las políticas municipales y en la toma de decisiones, es el Colegio de Arquitectos, quien a través del desarrollo de los "Foros de la Ciudad", ha acumulado una enorme experiencia y conocimiento sobre los principales problemas urbanos. A partir de ellos, ha construido variados escenarios de las diferentes demandas sociales de la planificación y el desarrollo de las ciudades.

Los innumerables temas o problemas tratados en el Foro, permiten monitorear desde diversas perspectivas los estados actuales de las ciudades y, por acumulación, recomponer los panoramas de vida y desarrollo de los universos urbanos. La memoria de la ciudad que conservan así como el conocimiento, les permite intervenir a través de múltiples instancias. Esta presencia permanente en la agenda pública, les permite crear opinión respecto a los principales problemas actuales y futuros de la ciudad. A través del Foro,

¹⁷ Suplemento Blanco y Negro, Diario HOY, 2002.

intervienen y opinan sobre la agenda pública municipal y con resultados de diversa fortuna.

Ligas deportivas: la Federación Provincial de Ligas Deportivas Barriales y Parroquiales de Pichincha, FEDEBYP, es una organización jurídica, con sede en Quito, cuya función es “promover la masificación, diversificación, recreación, y el cuidado de la salud física y mental de los ciudadanos de la provincia a través del deporte”. La matriz provincial del deporte cuenta con filiales cantonales: Federación de Ligas de Quito, Asociación de Ligas de Quito, Unión de Ligas Independientes de Quito, Federación de Ligas del Cantón Santo Domingo de los Colorados, Federación de Ligas del Cantón Rumiñahui y Federación de Ligas del Cantón Mejía, que conforman un total de 281 Ligas deportivas en la provincia de Pichincha, y de las cuales el cantón Quito abarca el 89 %. Filial de la FEDENALIGAS, es el ente deportivo y administrativo máximo del deporte nacional y fuente de la información que se muestra.

Las canchas de las distintas ligas barriales de Quito permanecen permanentemente ocupadas y sus dirigentes, gozan de prestigio. Los integrantes son aficionados y profesionales hombres jóvenes y adultos que forman parte de los 200.000 futbolistas. Las ligas están organizadas y sus socios registrados. A su interior, existen reglas de funcionamiento y para las transferencias de una liga a otra¹⁸.

Trabajadores informales: más del 50% de la PEA está inserta en el sector formal de la economía, mientras que un 37% lo hace en el sector informal. Este último porcentaje viene reduciéndose, si se considera que en el 2005 su participación era de 47%. La actividad laboral informal predomina en sectores como la construcción, el comercio y el sector agrícola. Este mayor nivel de formalización se confirma si se analizan los datos del Seguro Social, que señalan que en el 2008 se incrementó el número de afiliados y de empleadores lo que implica una mayor formalización de la economía

Es ampliamente reconocido que este sector genera, en Quito más empleo que la misma economía formal, permite el acceso al consumo de amplios sectores sociales empobrecidos y funcionalidad con respecto a la producción nacional. Por ello, las autoridades municipales consideran necesario enfrentar la problemática y buscar una solución permanente al comercio informal, es decir planificar y ejecutar su reubicación fuera del centro histórico. Para ello, establecieron el proyecto denominado Modernización del Comercio Popular, a través del cual emprende procesos de negociación con las asociaciones de comerciantes, quienes se negaban a su reubicación en grandes centros

¹⁸ El Comercio, 1 diciembre 2008.

comerciales. Se contabilizaron noventa y seis asociaciones, las que a su vez, constituyeron Federaciones y un denominado Frente de Defensa.

La Empresa de Centro Histórico, ECH, además de la reubicación, buscó incorporar mejoras en la vida de los comerciantes y de los usuarios del sector. Posibilitó la legalización de su actividad económica, se los incorporó al crédito formal, se eliminó la posibilidad de ser sujetos de extorsión por uso del espacio público y se les dotó de locales comerciales.¹⁹ Si bien se ha logrado un programa concertado con los trabajadores informales, el problema existe y es un permanente foco de tensión en la institucionalidad municipal²⁰.

Personalidades y notables en la gestión: varios informantes calificados sostienen que, en el núcleo de la gestión, permanecen y da buenos réditos, elegir como representantes barriales a personalidades locales –caciques- y/o profesionales de renombre, con posibilidades de acceso a las autoridades municipales y vinculados a la estructura de poder en la ciudad y, en especial, con acceso a la burocracia municipal. Pero además de representantes barriales con estas características, es posible observarlos también, en la gestión de las empresas municipales, corporaciones y fundaciones. Este hecho muestra que pese a los avances en la democratización de la gestión municipal y la consecuente institucionalización, persisten rasgos patrimoniales en la gestión y en la participación.

Organizaciones no gubernamentales: el sector de las Organizaciones no Gubernamentales constituye un sector heterogéneo en cuanto a su ubicación geográfica, sector social objeto de su intervención, por sus resultados y niveles de legitimidad y por los recursos económicos de los que dispone. Según la página Web del ministerio de Desarrollo Social del Ecuador, existirían 39.736 organizaciones no gubernamentales. Durante 2008, habrían ejecutado un presupuesto de 3.000 millones de dólares, siendo el origen de los fondos público y privado, nacional e internacional y, dentro de éstos, de la cooperación bilateral y multilateral. Tienen muchas áreas de intervención y una de ellas es el sector social de la población, especialmente los llamados sectores vulnerables de la sociedad. En muchos casos, sustituyen o coadyuvan en la aplicación de las políticas públicas y/o en la prestación de servicios públicos.

¹⁹ Valdivieso, Nancy: "Modernización del Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito", Quito, FLACSO, 2007.

²⁰ Otros actores que también influyen en el desarrollo de la ciudad y en la toma de decisiones, es aquel relacionado con el comercio informal e ilegal de tierras urbanas, pero sobre el que se carece de información.

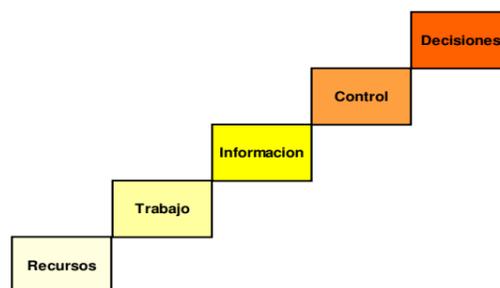
5. La visión de participación y del SGP-RC desde las administraciones zonales

Con el fin de determinar los mecanismos de participación existentes, conocer las fortalezas y debilidades del SGP-RC en cada una de las administraciones zonales, así como los tipos o niveles de participación que se presentan en cada administración; además de trabajar en la propuesta de sugerencias a futuro para mejorar el SGP-RC, se convocó a un taller en el que participaron representantes de todas las administraciones con sus administradores y coordinadores, además de algunos miembros de la Coordinación Territorial, Programa de Apoyo a la Participación Ciudadana, Dirección de Inclusión Social, entre otras.

Para cumplir con los objetivos del taller, metodológicamente utilizamos una serie de matrices diseñadas específicamente. A nivel teórico, partimos de que: 1) hay varios actores a quienes debíamos identificar y enlistar, de acuerdo a su nivel de importancia, 2) que existen distintos niveles en la participación, y que 3) en los barrios, comunidades, juntas, zonas, se debe promover dos aspectos básicos:

- a) La participación de todo/as lo/as involucrados (cobertura de la participación), entendida como el reconocimiento y convocatoria a todo/as lo/as actores sociales, garantizando la participación de la ciudadanía, mediante sus organizaciones y representantes.
- b) La profundidad e intensidad de la participación, refiriéndonos a que los/as actores deben participar activamente en la toma de decisiones, en la ejecución y en el control de las obras y proyectos. Esto incluye lograr compromisos y responsabilidades de cada sector.

Por otra parte, y haciendo una adaptación libre de las escaleras de participación propuestas por Joan Subirat y de Robert Hart, utilizamos la siguiente figura:



El nivel más bajo de participación sería cuando la población aporta con cualquier tipo de recursos (dinero, materiales, etc.). El segundo nivel de la escalera señala el aporte de los involucrados con trabajo lo que, de alguna manera, implica mayor involucramiento que solamente recursos. El tercer nivel de participación se da cuando las personas se encuentran informadas o tienen acceso a la información sobre aquello en lo que están participando. El cuarto nivel implica una capacidad o potestad de las personas para ejercer control o contraloría de algún tipo sobre el programa o proyecto.

El nivel más alto de participación se da cuando quienes participan tienen capacidad de decisión, es decir, cuando no sólo los dirigentes designados, aportan e influyen sobre las decisiones. En otras palabras, los/as designados/as o nombrado/as tienen la responsabilidad final de tomar decisiones y responder por ellas, pero los demás ciudadanos/as (a quienes afectan estas decisiones) proporcionan activamente observaciones, análisis, sugerencias y recomendaciones en todo el proceso.

Estos momentos o escalas de la participación son acumulativos y no reemplazan unos a otros. Sin embargo la experiencia muestra que se manifiestan en el orden señalado.

Bajo estas premisas, una síntesis de los resultados más relevantes obtenidos en el taller, en miras a la propuesta de indicadores e instrumentos para el mejoramiento del Sistema de Gestión Participativa (SGP-RC), son los descritos a continuación. El detalle de los mismos, ver en el Anexo 1.

1. Cada administración presenta realidades muy diversas en términos geográficos, características culturales, sociales, económicas, dotación de servicios, etc.
2. Los actores presentes son también diversos y participan con grados de intensidad fluctuante y en niveles diferenciados.
3. Los niveles de control y decisión son todavía bastante limitados.
4. El SGP no está interiorizado en la población, la ordenanza no de fácil comprensión.
5. Se requiere fortalecer a las administraciones en términos de capacidades y de presupuesto, para que el SGP funcione.
6. En las administraciones no se trabaja con indicadores.

6. Propuesta de indicadores e instrumentos para el mejoramiento del sistema de gestión participativa

Tal como se ha indicado, el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Municipio, nació con el propósito de democratizar las relaciones entre el gobierno local y la sociedad, para ello se diseñaron y entraron en vigencia una serie de instrumentos y mecanismos que en forma *“conjunta y global propicien e impulsen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía en los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicie la mayor eficiencia de éstas”*.²¹

Sin embargo, de la revisión de los estudios, documentos producidos, entrevistas y talleres realizados, más allá de las fortalezas y debilidades detectadas del SGP-RC, es posible resaltar tres hechos claros:

1. La participación ciudadana no ha llegado a niveles de incidencia ni de toma de decisiones.
2. Las posiciones y reacciones ciudadanas frente a la participación son diversas, variadas, cíclicas y responden a múltiples características.
3. Es preciso consolidar un proceso de creación de una cultura de participación ciudadana.

El plan de acción vigente contempla una planificación hasta el 2025 (Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2025), y en el cual se definen cuatro ejes estratégicos a más del Institucional: Económico, Social, Territorial y Político y través de los cuales se canaliza la acción del Municipio. No se considera un cambio en los 67 indicadores definidos que deben dar cuenta de los 39 retos estratégicos y 55 proyectos planteados.

Estos indicadores de gestión han sido definidos y utilizados para determinar el éxito o fracaso, respecto al cumplimiento, en cada uno de los ejes estratégicos, ligados a resultados cuantificables.

Si consideramos la opinión de expertos en administración gerencial,²² encontramos que existen diversas clasificaciones de los indicadores de gestión. *“Una de ellas, por ejemplo, clasifica a los indicadores en seis tipos: de ventaja competitiva, de desempeño financiero, de flexibilidad, de utilización de recursos, de calidad de servicio y de innovación”*. Los dos primeros son de "resultados", y los otros cuatro tienen que ver con los "medios" para lograr esos resultados.

²¹ Barrera, Augusto. Op. Cit. 1971, p. 10

²² http://www.degerencia.com/tema/indicadores_de_gestion

Otros los clasifican en tres dimensiones: económicos (obtención de recursos), eficiencia (producir los mejores resultados posibles con los recursos disponibles) y efectividad (el nivel de logro de los requerimientos u objetivos).

Un acercamiento diverso al tema de los indicadores de gestión es el escogido por el Municipio, el Balanced Scorecard, que “plantea la necesidad de hacer seguimiento, además de los tradicionales, indicadores financieros, de otros tres tipos: perspectiva del cliente o usuario, perspectiva de los procesos y perspectiva de mejora continua”.

Analizando el SGP-RC, encontramos que los retos definidos dentro del eje Político, para conseguir el resultado: *Quito gobernable y democrática* están agrupados en:

Cohesión social:

- Promover el ejercicio de la ciudadanía activa.
- Consolidar la democracia participativa.
- Establecer relaciones constructivas entre el sector público y privado, académico y social.

Control ciudadano:

- Facilitar el ejercicio ciudadano de la contraloría social y la exigencia de la rendición de cuentas de las autoridades.

Los indicadores considerados dentro de: Consolidar la democracia participativa son:

- Índice de participación ciudadana.
- Porcentaje de presupuesto participativo.

De esta manera, vemos que los indicadores seleccionados dan cuenta de una dimensión cuantitativa de la participación en forma trimestral.

Ahora bien, para que un indicador de gestión sea útil y efectivo, tiene que cumplir con una serie de características, entre las que destacan: relevancia, claridad, facilidad de comprensión y uso, comparabilidad, verificabilidad, costo-efectividad.

No pretendemos sugerir la creación de una malla de indicadores adicionales dentro de este SGP-RC a nivel central, sobre todo si se considera que hasta el momento, los informes que se generan únicamente llegan al Alcalde y a ciertas autoridades. Más bien, consideramos que se debe trabajar en formular un SGP-RC zonal, es decir, contar con un conjunto de

indicadores a nivel de las administraciones zonales que recojan sus especificidades y proporcionen información cualitativa, de los procesos que están llevando adelante.

En esta medida se recomienda que se fortalezca la identificación de diversos indicadores, en base a:

- la percepción de la población (ej.: encuestas anuales breves a actores relevantes sobre contenidos, alcances, fortalezas y debilidades de cada administración, y líneas bases de percepción ciudadana al inicio y término de cada proyecto o ciertas actividades),
- los impactos de las acciones en función de los objetivos (ej.: en un reglamento no sólo verificar su disponibilidad sino particularmente su aplicabilidad y grado de validación)
- el cumplimiento de resultados (metas propuestas, internalización de conocimientos, prácticas o hábitos de trabajo por parte de la población involucrada en los programas, etc.).

A partir de los temas y bases aquí expuestos cada una de las administraciones zonales deberán adaptar los indicadores de gestión, para que den cuenta sobre el grado de avance en los procesos de fortalecimiento de su zona, de los niveles y grados de participación, en función de lo que se espera lograr con el proceso. Los indicadores podrán ser definidos de acuerdo a los alcances del fortalecimiento de la participación (por ejemplo: en las personas, en las instituciones o en la sociedad/comunidad/zona):

Etapas / Niveles	Personas	Instituciones	Barrio / junta / zona
En formación			
Desarrollo			
Consolidación			

De esta manera consideramos que se puede llegar a tener políticas, programas y proyectos que partan de las necesidades ciudadanas, basadas en la información generada desde los barrios, comunidades, juntas.

Sin embargo, para llegar a conseguir lo que se podría denominar SGP-RC Zonal, es indispensable pasar por un proceso previo de estandarización de procesos y diseño de formatos simples, para la recolección de datos, logrando optimizar tiempo y costos operativos que de por sí altos en muchas de estas iniciativas.

A continuación se enumeran algunos de los componentes básicos que debe tener el sistema de gestión participativa, para que la información allí

registrada, contribuya a la democratización de las relaciones entre el gobierno local y la población.

- Mapa general de actores.
- Procedimientos de activación de asambleas barriales, asambleas parroquiales, zonales.
- Definición de procesos participativos.
- Procedimientos y registro de toda la oferta de servicios públicos (gobierno central, local) existentes en cada zona.
- Información adicional relevante para complementar las acciones por el lado de la oferta.
- Módulo para registrar las necesidades adicionales que por el lado de la oferta deberán ser satisfechas por el gobierno local o central, por lo que también será necesario definir los respectivos criterios y procedimientos.
- Guías de capacitación de encuestadores y de los procedimientos para la recolección de los datos, supervisión de campo, etc., incluyendo la cartografía oficial.
- Sistemas de computación y procedimientos para el registro de los datos, sistemas de filtraje, detección de errores y procedimientos de corrección.
- Sistemas de computación, criterios y procedimientos para la corrección y registro de datos finales.
- Sistemas de computación y procedimientos para la elaboración de informes.

En una primera etapa se privilegiará el uso de indicadores de gestión (o de proceso), orientados a identificar la forma como se va dando el proceso de fortalecimiento de la participación, incorporando a las metas físicas acciones e indicadores que midan la calidad e intensidad:

- Número de visitas realizadas a las instancias municipales.
- Número de participantes en talleres, cursos, asambleas.
- Número de autoridades y ex autoridades involucradas.
- Diferenciación de los/as participantes por género, grupo étnico, etnia, movimiento social al que pertenece.
- Nivel de participación de los diversos movimientos sociales en la toma de decisiones.
- Nivel de participación de la ciudadanía en los espacios de encuentro.
- Nivel de inclusión de los/as involucrados/as en la gestión de los servicios públicos y en su sostenibilidad.
- Disposición y manejo de metodologías participativas

Es importante ir dimensionando la participación de actores en las diversas etapas a realizarse, con el fin de determinar la existencia de alguna resistencia a las propuestas e iniciativas y la forma como recoger las expresiones, opiniones de la ciudadanía. Y ello porque, más allá de que los analistas, evaluadores y tomadores de decisiones prefieran los datos cuantitativos por su facilidad, bajo costo, fidedignidad; constituye un gran reto construir indicadores cualitativos con el fin de captar los motivos subyacentes en los procesos que dieron lugar al resultado. Los indicadores cuantitativos, si bien son sólidos, pueden tener ciertos problemas, por ejemplo al considerárselos aisladamente, a nivel social con frecuencia hacen difícil captar resultados solamente en términos económicos.

A través de información o indicadores cualitativos pretendemos incorporar el juicio, la opinión, la percepción de la población, que pueden revelar aspectos relevantes que van más allá de meras cifras o números. Sin llegar a extremar posiciones, parecería importante incorporar a ambos, y tratar de lograr un equilibrio adecuado con la importancia de cada tipo de dato.

Siguiendo el enunciado de Gonzalo Pérez,²³ sobre los indicadores de gestión “*Si no se mide lo que se hace, no se puede controlar y si no se puede controlar, no se puede dirigir y si no se puede dirigir no se puede mejorar*”. Toda institución debe desarrollar sistemas de gestión que le permitan saber acerca del cumplimiento de las metas establecidas. Si pensamos en instituciones como el Municipio, es fundamental que éste conozca los resultados o impactos de sus acciones en la ciudadanía. Por ello, su SGP-RC debe satisfacer los siguientes objetivos:

- Comunicar las metas, objetivos, planes y proyectos.
- Comunicar la estrategia que seguirán.
- Identificar y diagnosticar problemas y oportunidades.
- Entender los procesos.
- Clarificar expectativas desde el gobierno local y desde la ciudadanía.
- Definir responsabilidades.
- Identificar iniciativas y acciones necesarias.
- Identificar limitaciones de la ciudadanía, grupos, movimientos, organizaciones.
- Promover la delegación en las personas, grupos, movimientos, organizaciones.

De esta manera, se puede consolidar procesos de participación ciudadana sin institucionalizarlos, sino estimulando la acción, marcando las limitaciones o cambios significativos respecto a los planes originales, fortaleciendo las

²³ Pérez, Gonzalo. ¿Por qué Medir y para qué?, <http://www.degerencia.com>

capacidades, la autogestión y devolviendo las responsabilidades para ir corrigiendo sobre la marcha. Así se garantizaría el fortalecimiento del tejido social conceptualizado como el reconocimiento, encuentro y entendimiento entre los distintos actores (ciudadanía, grupos, movimientos, instituciones) con sus diversos roles y buscando el desarrollo territorial a largo plazo.

Figura 2. Propuesta de malla de indicadores de participación para las Administraciones Zonales²⁴

Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación
Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad y diversidad social	Establecer si los promotores del desarrollo han identificado y están convocando a todos los actores sociales locales considerando su diversidad y representatividad	Documento en el Municipio que contemple el listado de actores completo y actualizado
Grado de organización de los actores sociales representativos	Identificar el grado de organización existente en la zona urbana y rural	Registro de organizaciones en base a la lista o mapa de actores
Nivel de formalidad y representatividad de las organizaciones	Se trata de establecer si las organizaciones existentes tienen representatividad, base jurídica y permanencia (institucionalidad)	Encuesta o lista de chequeo de organizaciones en base a la lista o mapa de actores
Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social	Se considera una señal de equidad el aumento del número de mujeres en cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas
Porcentaje de jóvenes en cargos de dirigencia social	Se considera una señal de equidad el aumento del número de jóvenes en cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas
Porcentaje de adultos mayores en cargos de dirigencia social	Se considera una señal de equidad el aumento del número de adultos mayores en cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas

²⁴ Esta malla está basada en una propuesta elaborada por la autora de este documento, con un grupo de profesionales vinculados al Proyecto de Fortalecimiento de Juntas Parroquiales de la Universidad Andina Simón Bolívar (Alex Remache, Alvaro Sáenz, Frank Gualsaqui).

Indicador	Propósito del indicador	Medio de verificación
Porcentaje de indígenas o afro en cargos de dirigencia social	Se considera una señal de inclusión el aumento de número de indígenas o afro en cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas
Porcentaje de personas con discapacidades en cargos de dirigencia social	Se considera una señal de equidad el aumento del número de personas con discapacidades en cargos de dirigencia social	Registros organizacionales y entrevistas
Existencia de instancias permanentes de coordinación y participación de actores en el desarrollo local	Se trata de comprobar si se han generado instancias de coordinación, promoción, gestión y contraloría, conformadas por actores de la sociedad local	Actas de constitución y de reuniones, registros de convocatorias y asistencias de las instancias de coordinación
Instancias permanentes de participación de diversos actores en la concertación local	Se busca establecer si se está avanzando en institucionalizar la participación de diversos actores sociales, mediante instancias permanentes de representación	Entrevistas y actas de las reuniones de concertación
Alianzas / redes estratégicas con actores internos y externos a la zona, con visión común del desarrollo local	Complementar el esfuerzo local a través de convenios de cooperación técnica o financiera con entidades y organizaciones públicas y privadas	Existencia de convenios suscritos y en operación, estudios de factibilidad y cartas de compromiso
Participación de actores en proyectos zonales	Se busca identificar si los actores sociales han incrementado sus capacidades de liderazgo, toma de decisiones y gestión	Entrevistas, informes de proyectos e informes de actividades de capacitación
Participación de niños, niñas y jóvenes en el plan	Se busca establecer si el plan y proceso local da espacio de consulta, decisión y acción a niños, niñas y jóvenes.	Actas de participantes e informes de proyectos.

7. Conclusiones

La implantación del SGP-RC del Municipio de Quito, constituyó un hito en la institucionalidad municipal y en general, en la gestión nacional. Esta forma de impulsar el ejercicio de la ciudadanía ha influenciado en el actual ordenamiento constitucional. Sin embargo de esta influencia, no es suficiente la normativa para desatar procesos de participación ciudadana. Es necesario provocar simultáneamente mecanismos y estructuras que produzcan cambios en la cultura institucional, social y política, por ejemplo incorporar las empresas municipales que estuvieron al margen del SGP-RC. Simultáneamente se deben generar estímulos a la participación ciudadana y otorgar reconocimientos simbólicos y materiales para que dicho comportamiento permanezca indefinidamente y como conducta ciudadana.

La democratización de Estado y de la sociedad expresado en el ejercicio de la ciudadanía es un proceso de largo aliento, por lo tanto requiere de políticas públicas municipales consistentes y un seguimiento continuo. La participación ciudadana es un proceso. Por tanto debe ser permanentemente evaluada y proyectada de acuerdo a las necesidades de la población.

El contexto en el cual se ejerce la participación ciudadana es de una profunda diversidad social. Por tanto, se requiere de una adaptación permanente. Las identidades urbanas y rurales cambian permanentemente tanto como el contexto. Las parroquias, barrios y zonas presentan realidades muy diversas en términos geográficos, características culturales, sociales, económicas, dotación de servicios, etc., y por lo mismo, los actores presentes son también muy variados, diversos y participan con grados de intensidad fluctuante, en niveles diferenciados y con demandas variantes.

La participación ciudadana todavía no llega a los niveles de control y decisión, éstos son limitados a las autoridades y dirigentes barriales. Pese a los avances, el SGP-RC no está interiorizado en la población, por lo mismo, el Sistema debe adecuarse permanentemente a las realidades diversas y la Ordenanza que dio origen al sistema debería ser revisada a fin de convertirse en un instrumento didáctico, de fácil comprensión y aplicación.

Desde la sociedad civil, debe producirse un cambio de actitudes hacia las políticas públicas y, desde la institucionalidad municipal, se requiere fortalecer a las administraciones en términos de capacidades, de competencia y de recursos. Un hecho significativo fue el proceso de formación desde el ICAM en términos cuantitativos y cualitativos.

Todavía no se han consolidado sistemas de planificación, gestión, seguimiento y control efectivos, por ejemplo en las Administraciones Zonales

no se trabaja con indicadores y tampoco se cuenta con recursos presupuestarios suficientes. Adicionalmente, la posibilidad de realizar un cambio integral del SGP-RC y fomentar sinergias, ha sido limitado por la permanencia de comportamientos patrimoniales y prebendales entre los principales actores y la escasa experiencia en colaboración pública.

Sin embargo, pese a los problemas que ha presentado la implantación del SGP-RC, la participación ciudadana ha contribuido a mejorar la relación del municipio con los barrios y parroquias rurales. Ello a partir de la consecución de específicos y determinados servicios públicos municipales. Otro aspecto que merece destacarse es que el SGP-RC permitió la visibilización de otros actores sociales no tradicionales.

Aún así, los resultados no son uniformes. La implantación del SGP-RC estuvo estrechamente vinculada a resistencias de la población a la colaboración y al co-financiamiento de obras, como a la dinámica de la administración municipal. No estuvo exenta de conflictos por la presión y movilización de los actores. Estas tensiones son mayores en culturas donde prevalece la conciencia de los derechos y escasa responsabilidad frente a los mismos.

Finalmente, es importante mencionar que el proceso iniciado requiere de tiempos largos de maduración, sobre la base de una mayor democratización e institucionalidad. Es un proceso que debe buscar espacios más amplios de realización, al margen del Municipio. En suma, democratizar al Estado y a la sociedad para avanzar en el ejercicio de la ciudadanía plena.

Bibliografía

- ÁVILA, Ramiro; GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén (ED.) 2008. Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Tribunal Constitucional, Quito.
- BARRERA, Augusto. 2002. Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ Revista Diálogo Local. ICAM (Año 1, N° 1) Quito.
- _____. La participación en el debate político constitucional actual, s/f.
- _____. 2001. Sistema de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Cuaderno de trabajo (No. 85). PGU/MDMQ/CIUDAD, Quito.
- _____. 2004. "Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito" en: *Torres*

- R. Ana Clara (comp.) *El rostro urbano de América Latina*. Primera edición. CLACSO, Buenos Aires.
- CARRIÓN, Fernando. 1987. Quito, crisis y política urbana. CIUDAD. Editorial El Conejo, Quito.
- MDMQ, Ordenanza 046.
- MDMQ. Ordenanza Metropolitana 0087, Creación de los Comités de Gestión de los Fondos Solidarios Locales de Salud, 11 de Abril de 2003.
- MDMQ. Plan "Quito hacia el Bicentenario"
- MDMQ. 2006. Género, participación democrática y gobernabilidad. Distrito Metropolitano de Quito. Diagnóstico participativo, Quito.
- MDMQ. 2004. Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025.
- MDMQ. Informe de Rendición de Cuentas de Quito Honesto. Junio 2006-diciembre 2007.
- MDMQ. 2006. Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Memoria Técnica 2006-2010. Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, Quito.
- MONCAYO Gallegos, Paco. 2004. Quito Hacia el Bicentenario, Plan de Gobierno 2005-2009, Quito.
- PÉREZ, Gonzalo ¿Por qué Medir y para qué? (disponible en: www.degerencia.com).
- TORRES, Víctor. 2006. Políticas Sociales Municipales y Participación en Quito. Sistematización de la experiencia de los cabildos distritales en el Sistema de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Secretaría de Desarrollo Social, Quito.
- _____. 2002. La participación ciudadana en Quito, en La participación en Quito, ABYA YALA-UPS, Quito.
- MENA, Patricia. s/f. Transporte alternativo en Paco Moncayo Alcalde Metropolitano de Quito 200-2008: "Quito habitable y armónica" (N°03).
- NOVILLO, Natalia. 2005. Sistematización de la ejecución del Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito. MDMQ, Coordinación Territorial Metropolitana-PNUD, Quito.
- VALLEJO, René. 2008. Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007.
- VALDIVIESO, Nancy. 2007. Modernización del Comercio Informal en el Centro Histórico de Quito. FLACSO, Quito.

Entrevistas /reuniones

Cecilia Pérez	MDMQ
Cristina Jarrín	Instituto de la Ciudad
Diego Carrión	MDMQ
Franklin Ramírez	FLACSO
Haendel Guayasamín.	Dirigente Guápulo
Helena Botero	Dirigenta Juntas Parroquiales
Hernán Reyes.	Docente, investigador UASB
Juan Vélez	MDMQ
Luis Verdesoto Custode	Instituto de la Ciudad
Lourdes Rodriguez	Ex Administradora Zona Centro
María Mercedes Placencia	MDMQ
Mario Yépez	MDMQ
Patricia Galarza	MDMQ
Patricio Melo	ICAM. Programa de Apoyo a la Participación Ciudadana
Rita Yépez	MDMQ
Selma Merino.	Funcionaria La Mariscal.
Víctor Hugo Torres	SENPLADES
Washington Hinojosa	Asesor Técnico Asociación Juntas Parroquiales Pichincha

Glosario de Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMM	Cabildo Metropolitano de Mujeres
COMEDIS	Consejo Metropolitano de Discapacidades
COMPINA	Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélico
FIERPI	Federación de Indígenas Evangélicos de Pichincha
FOGNEP	Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha
FSLS	Fondo Solidario Local de Salud
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
LMGYAI	Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia

MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
PAM	Población Adulta Mayor
POA	Plan Operativo Anual
SGP	Sistema de Gestión Participativa
SGP-RC	Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNORIG	Unión de Organizaciones del Pueblo Panzaleo
VIF	Violencia Intra Familiar
VIFG	Violencia Intra Familiar y de Género

Anexo 1. Sistematización del Taller para determinar los Niveles de Participación en las Distintas Administraciones Zonales.

LA DELICIA

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Comités barriales	X	X	X	X	X
Coop. De vivienda	X	X	X	X	X
Ligas deportivas		X	X		X
Org. II Grado	X	X	X		
Org. De jóvenes		X	X		X
Org. De niños		X	X		
Org. De negros					
Org. De indios					
Org. Gubernamentales	X		X		X
ONG	X	X	X		X
Juntas parroquiales	X	X	X	X	X
Unidades educativas	X	X	X		X
Operadores salud	X	X	X		
Policía nacional	X	X	X		X
Otras instancias municipales	X	X	X	X	X
Comités barriales seguridad		X	X		X
Org comercio informal		X	X		X
Org. Empresarios	X	X	X		X
Grupos culturales	X	X	X		X
Consejos zonales		X	X		X
SPINNA	X	X	X	X	X

TUMBACO

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Juntas parroquiales		X	X	X	X
Dirigentes barriales	X	X	X	X	X
Empresa privada	X		X		
Iglesia			X		X
Instituc. Educativas	X	X	X		
Dirigentes gremiales		X	X		
Adultos mayores		X			
Jóvenes			X		
Grupo de mujeres		X	X		
Comercio informal		X	X		
Otras organizaciones		X	X	X	X

ZONA CENTRO

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Comunidad, comités barriales		X	X	X	X
Comités gestión		X	X	X	X
Cabildos subsectoriales		X	X	X	X
Ligas deportivas				X	
Iglesia			X		
Establec. educativos	X	X	X	X	
Comités seguridad ciudadana		X	X	X	
Consejo zonal de salud			X	X	X
Consejo zonal de seguridad			X	X	X
Comedor cultural San Marcos	X	X			
Comedor Cultural La Loma	X	X			
Comerciantes minoristas		X	X		
Comerciantes formales		X	X		
Protección social			X		

VALLE DE LOS CHILLOS

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Juntas parroquiales			X		X
Asambleas parroquiales				X	X
Barrios		X			
Ligas barriales		X			
Comités barriales			X	X	
Empresarios	X				
Consejos zonales				X	
Asociaciones profesionales			X		
Asociaciones comerciantes			X		
Organizaciones sociales		X			
Comunas		X			
Mingas		X			
Colegios		X		X	
Escuelas		X			

ELOY ALFARO

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Comités barriales	X	X	X	X	
Grupos juveniles		X	X		
Grupos tercera edad		X	X		
Grupos religiosos		X	X	X	
Ligas barriales		X	X		
Grupos culturales	X	X	X	X	
Escuelas y colegios					
Empresas privadas			X		
Centros de salud			X		
Iglesia					
VV Sur		X	X	X	
Ejército	X	X			
Coop. Transporte					

NORTE

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Comités barriales	X			X	X
Ligas barriales					
Juntas parroquiales				X	X
Empresas privadas	X				
Colegios profesionales	X	X	X	X	X
Escuelas	X	X	X	X	X
Colegios					
Universidad	X	X	X	X	X
Asociaciones barriales	X	X	X	X	X
Bancos	X	X	X	X	X
Asoc. comerciantes					
Min. Educación					
Min. Salud	X	X	X	X	X
Centros culturales	X	X	X	X	X
Conc. Deportiva Pichincha					
Comunas					
Comités de gestión		X	X	X	X

CALDERÓN

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Junta parroquial calderón	X	X	X		X
Junta parroquial Llano Chico	X	X	X		X
Comités gestión sectoriales (9)	X	X	X		X
Comités barriales (246)	X				
Comité zonal seguridad ciudadana	X	X	X	X	X
Comité zonal salud	X	X	X	X	X
Red prevención VIF		X	X	X	X
Org. Artesanos		X	X		X
Microempresas		X	X		X
Ligas barriales (9)	X	X	X		X
Gestores culturales		X	X		X
Escuelas	X	X	X		X
Colegios	X	X	X		X
Centro de salud		X	X	X	X
Iglesia	X	X	X		X
Comités de seguridad		X	X	X	X
Grupos juveniles		X	X		

QUITUMBRE

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACIÓN				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Dirigentes barriales	X	X	X	X	X
ONG	X	X	X		
Empresa privada	X				
Ligas barriales			X		
Autoridades eclesiásticas			X		
Instituc. Educativas	X	X	X		
Grupos juveniles		X	X		
Otras instituciones municipales	X	X	X	X	X
Otras instituciones gubernamental		X	X		
Centros de salud	X	X	X	X	
Policía nacional	X	X	X	X	
Asociaciones comerciantes		X	X		

VISIÓN DESDE EL NIVEL DISTRITAL

ACTORES SOCIALES	NIVELES DE PARTICIPACION				
	RECURSOS	TRABAJO	INFORMACION	CONTROL	DECISIONES
Juntas parroquiales rurales	X	X	X	X	X
Comités de gestión		X	X	X	X
Comités barriales	X	X	X		
Ligas deportivas	X	X	X		
Grupos de mujeres	X	X	X		
Org. Juveniles	X	X	X		
Ongs	X	X	X		
Iglesia			X		
Universidades	X	X	X		
Empresas	X	X	X		X
Policía			X		
Ejército					