

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



cifal
Barcelona



unitar
United Nations Institute for Training and Research



OLACCHI
Organismo Latinoamericano
y del Caribe de Capacitación

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Con el apoyo de



VEOLIA
ENVIRONNEMENT

PROACTIVA
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

www.cifalbarcelona.org

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

www.unitar.org/ldp

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

sitioweb@quito.gov.ec

www.quito.gov.ec

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

Índice

PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
Sociedad, ciudad y gobierno: trípode de la convivencia ciudadana . . .	45
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
Gobernabilidad y nuevos territorios	73
<i>Jordi Borja</i>	
Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana	97
<i>Antanas Mockus</i>	
Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia	107
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
Violencia urbana: un asunto de ciudad	119
<i>Fernando Carrión M.</i>	

Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente?	149
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
Las ciudades y el desafío político de la seguridad	165
<i>Andrés Antillano</i>	
Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable	183
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA	
Gestión de los servicios básicos y convivencia	217
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana	229
<i>Ricardo Montezuma</i>	
Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración	247
<i>Marco Carmach Botto</i>	
RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL	
Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina	265
<i>Gastón Urquiza</i>	
Convivencia bajo riesgo	289
<i>Germán Solinís</i>	
Servicios urbanos e inclusión	303
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

**Acceso a la ciudad,
servicios y convivencia**

Gestión de los servicios básicos y convivencia

Juan A. Neira Carrasco*

El trabajo con devoción y alegría al servicio de la comunidad para mejorar su calidad de vida, es nuestro lema.

El avance en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, es un proceso progresivo que necesita de la construcción de alianzas multisectoriales que permitan el desarrollo sostenible a partir del compromiso de las empresas, el Estado y la sociedad civil.

El bienestar colectivo requiere de un trabajo conjunto que debe apoyarse en las fortalezas de cada uno de los actores para buscar una adecuada convivencia: la empresa de servicios con su visión de eficiencia, productividad y excelencia; el Estado aportando con políticas, seguridad ciudadana y jurídica, organización y administración pública; y la sociedad civil demandando derechos pero también dando cumplimiento a las normas y obligaciones elementales de vida en comunidad, son fundamentos de la convivencia.

La empresa de servicios básicos y su compromiso con la ciudadanía

La Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q), en su Plan Estratégico (2008-2013), establece la misión

* Ingeniero Civil. Gerente General de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q). Correo electrónico: jneira@emaapq.gov.ec

empresarial: “Proveer de servicios de agua potable y alcantarillado de calidad a la comunidad con responsabilidad social y ambiental”.

La Empresa Pública Municipal de prestación de servicios básicos, de conformidad con su misión, considera a esta actividad como un medio para contribuir a la convivencia en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y a la sustentabilidad ambiental y social de sus habitantes, a través de la prestación de servicios básicos de calidad y de un sistema de gestión enfocado a transmitir la preservación y protección del recurso agua. Todo esto, por una razón: el agua potable y el alcantarillado son sinónimos de salud, de vida y progreso; y una población sana, en un ambiente saludable: estudia, trabaja, produce y se desarrolla adecuadamente.

La EMAAP-Q, asumiendo su compromiso social y fiel a los lineamientos del Plan Bicentenario y Plan Equinoccio siglo XXI, concebidos por el ex alcalde del DMQ, Paco Moncayo, basa su compromiso con la ciudadanía en siete ejes con los que contribuye a la convivencia de los distintos actores en el DMQ, los cuales son:

1. Política tarifaria incluyente y subsidios focalizados.
2. Gestión comercial y promoción social efectivas.
3. Alta cobertura y calidad de los servicios.
4. Protección de cauces y laderas.
5. Ordenamiento territorial.
6. Responsabilidad ambiental.
7. Responsabilidad social.

Política tarifaria incluyente y subsidios focalizados

En agosto de 2000, bajo la dirección y planificación del alcalde Paco Moncayo, nuestra primera gestión se orientó en la *implementación de una política tarifaria diferenciada, con enfoque social*, que de acceso a los servicios básicos a todos los habitantes del DMQ y que simultáneamente permita financiar en parte el ambicioso plan de inversiones de la empresa orientado a dotar de servicios básicos a la población más pobre

del DMQ. En el desarrollo de esta política tarifaria, se contempló el otorgamiento de subsidios a la demanda a través de bloques de consumo, con énfasis para aquellos habitantes ubicados en los sectores más vulnerables del DMQ.

Gestión comercial y promoción social efectivas

Se caracteriza por la atención de calidad a la comunidad a través de una amplia red de puntos de servicios en todo el DMQ (en agosto de 2000, 11 centros de servicio al cliente; actualmente, 19 centros de servicio), para la recepción y trámite de solicitudes de acometidas, reclamos e inquietudes de nuestros clientes.

Se conformaron alianzas estratégicas para la gestión de cobranzas con juntas parroquiales, agencias de recaudación y entidades del sistema bancario, cuyos resultados, desde diferentes puntos de vista, han sido un éxito completo.

Se establecieron políticas de promoción social del servicio y legalización de conexiones clandestinas, integrando a nuevos clientes a la empresa, controlando también las pérdidas comerciales.

Se han desarrollado campañas educativas permanentes, enfocadas al uso racional del recurso agua a niños, niñas y adolescentes en instituciones educativas, y a toda la comunidad a través de diferentes medios de comunicación social y mediante publicaciones relacionadas, cuyos resultados se reflejan en la reducción del consumo promedio mensual por conexión de 42 m³ en 2000 a 31 m³ en la actualidad, con el evidente desplazamiento en el tiempo de costosas inversiones en infraestructura.

Alta cobertura de los servicios

Dotar de amplia cobertura de servicios básicos a una ciudad de montaña no es una tarea fácil considerando sus aspectos topográficos y geomorfológicos; sin embargo, con el concurso de todos quienes hacemos la

EMAAP-Q, comprometidos con los intereses de la comunidad, emprendimos un ambicioso plan de inversiones que con el apoyo de los organismos multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este plan hoy es una realidad que permite el acceso al servicio de agua potable a más del 97% de la población del DMQ, y al servicio de alcantarillado a más del 91%.

Se resalta nuestro programa de Desarrollo Solidario, creado para llegar con agua potable y alcantarillado a barrios y comunidades de escasos recursos económicos a través de la suscripción de más de 540 convenios de coparticipación comunidad-empresa, logrando dotar de servicios básicos a más de 38 mil habitantes del DMQ, con 283 km de redes de alcantarillado y 40 km de redes de agua potable.

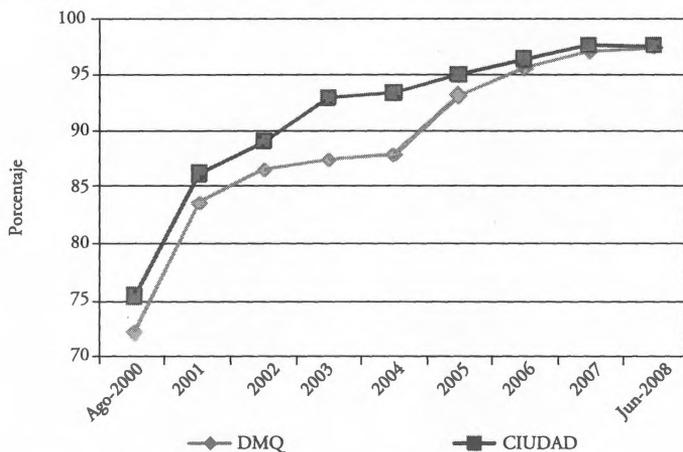
Las inversiones ejecutadas por la EMAAP-Q desde 2000 a la fecha han generado 59.334 empleos directos e indirectos con la participación de 2.922 contratistas y proveedores nacionales e internacionales, contribuyendo significativamente a la dinamización de la economía en nuestra zona de influencia.

Los impactos en el desarrollo por nuestra actividad se los puede medir de diferentes formas, por ejemplo, con la reducción de los gastos en salud de los hogares beneficiados por el incremento de cobertura de servicios básicos, con la disminución de las tasas de morbilidad de origen hídrico, para citar las más importantes.

- Cobertura de agua potable en el DMQ

La EMAAP-Q ha realizado un esfuerzo sostenido para incrementar el servicio de agua potable en el DMQ, siendo la cobertura del 97,68% en el DMQ (97,83% en ciudad y 97,18% en parroquias), lo cual aporta significativamente a la buena calidad de vida de los habitantes del Distrito. Estos valores son comparables con importantes ciudades latinoamericanas y del mundo. El gráfico 1 presenta la evolución en la cobertura desde agosto de 2000 a junio de 2008.

Gráfico 1. Cobertura de agua potable en el DMQ



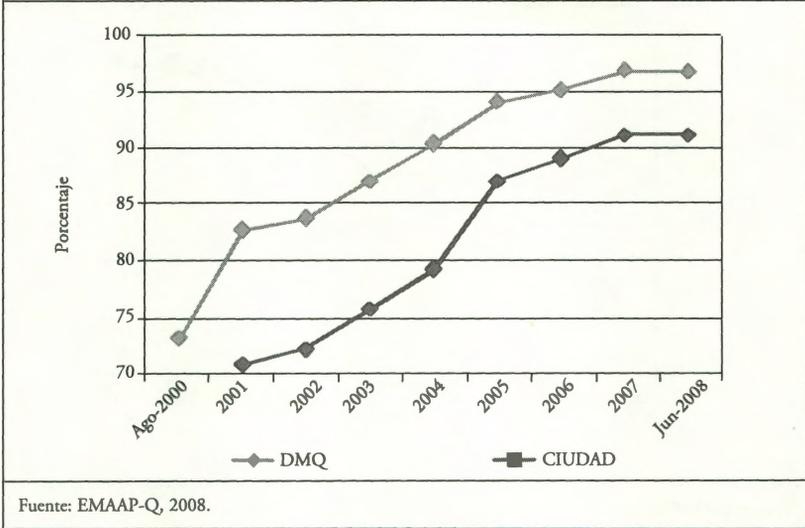
Fuente: EMAAP-Q, 2008.

- Cobertura de alcantarillado en el DMQ

La EMAAP-Q ha realizado importantes inversiones para incrementar el servicio de alcantarillado, siendo el nivel de cobertura actualmente del 91,62% en el DMQ (97,04% en ciudad y 74,18% en parroquias); como se muestra en el gráfico 2, se evidencia la evolución en la cobertura de este servicio desde agosto de 2000 a junio de 2008.

El porcentaje de alcantarillado en parroquias obedece al hecho de que, en los sectores dispersos (parroquias rurales), no caben soluciones de alcantarillado sino letrinas, pozos sépticos, entre otros.

Gráfico 2. Cobertura de alcantarillado en el DMQ



Adicionalmente se han realizado ingentes inversiones en la reposición, reparación y ampliación de colectores que han cumplido con su vida útil, precautelando la seguridad de la ciudadanía y sus pertenencias, así como preservando el centro histórico de Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad.

- Calidad de los servicios

Conscientes de nuestra responsabilidad social, entregamos a los habitantes de Quito agua potable de calidad, avalizada por la certificación ISO 9001 de los procesos de las plantas de tratamiento; adicionalmente se realiza un monitoreo permanente de parámetros de calidad del agua a través de nuestro laboratorio central, dotado de la más alta tecnología para análisis físico-químico y bacteriológico del producto.

Hemos recibido diferentes premios y reconocimientos nacionales e internacionales a la excelencia en los servicios que presta la EMAAP-Q:

Premio Nacional a la Calidad 2007; Premio Ekos de Oro al mejor servicio 2008; Premio Arco de Europa a la innovación y tecnología 2007, recibido en Alemania; Premio Nuevo Milenio, Trofeo Internacional de la Construcción, recibido en España; Premio del Club de Líderes del Comercio por mantenernos a la vanguardia en la calidad de los productos, recibido en Francia.

En estos días el BID ha considerado a la EMAAP-Q como una de las empresas que ejecuta las mejores prácticas sectoriales en la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado.

Protección de cauces y laderas

En la EMAAP-Q mantenemos un programa de control y protección de laderas del Pichincha mediante el cual identificamos riesgos vinculados con la ocupación ilegal de áreas protegidas y bordes de quebradas. Para ello, desde 2003 se han reasentado (reubicado) con un importante trabajo social, a más de 60 familias que ocupaban ilegalmente los bordes de estos cauces naturales en condiciones de sumo peligro.

Se han construido varias obras de acondicionamiento de áreas verdes, además de modernas caminerías y parques ecológicos en quebradas y bordes de cauces, combinados con obras hidráulicas y sanitarias necesarias. Estas áreas anteriormente constituían botaderos ilegales de basura. Con nuestras acciones, se ha producido una efectiva recuperación ambiental.

También se han construido obras de defensa y de regulación hídrica con resultados exitosos, a partir de una inversión de más de \$ 40 millones para prevenir avalanchas y deslizamientos desde las laderas del volcán Pichincha que, hasta hace pocos años, eran una constante en la ciudad, evitando afectación a sus habitantes y daños a la propiedad pública y privada además de controlar los riesgos para importantes sectores de la ciudad (no han existido eventos en los últimos cinco años).

Ordenamiento territorial

Con el fin de contar con un territorio técnicamente planificado y ordenado, y para precautelar las inversiones de la empresa, financiamos la ejecución de planes de ordenamiento territorial en distintos sectores del DMQ. Estos planes han sido desarrollados bajo un sistema de diseño participativo con el concurso activo de la comunidad beneficiaria y otras entidades municipales relacionadas con los temas concernientes a manejo del territorio.

Responsabilidad ambiental

Conscientes de que en la medida en que la población y el consumo de agua potable aumentan y la cantidad de agua disponible permanece constante o incluso disminuye, pudiendo constituirse en un serio obstáculo para el desarrollo futuro, nos hemos preocupado por:

- Apoyar y gestionar la creación del Fondo Nacional del Agua (FONAG), con el fin de proteger los ecosistemas naturales de las fuentes de captación de agua que alimentan nuestros sistemas.
- Fortalecer la actividad del departamento de cuencas hidrográficas con trabajos de preservación de las mismas, forestando y reforestando dichas cuencas.
- Crear el departamento del acuífero de Quito para el aprovechamiento de las aguas subterráneas.
- Ejecutar diversos programas de control de pérdidas, agua no contabilizada y de reducción de consumos, con resultados efectivos.
- Contratar, con el apoyo financiero del BID, los estudios para caracterización y descontaminación de los ríos de Quito, cuyos resultados permitirán a la Corporación Vida para Quito, en el mediano plazo, complementar la solución para el tratamiento de las aguas servidas de la ciudad, con los evidentes beneficios no solamente para el DMQ sino también para las zonas que se encuentran “aguas abajo” en la Costa ecuatoriana.
- Impulsamos y cofinanciamos la creación de Yaku, Museo del Agua.

Responsabilidad social

La responsabilidad social, entendida como una forma ética de pensamiento y acción empresarial en la gestión de los servicios básicos en relación a todos los grupos de interés como clientes, colaboradores, contratistas y proveedores, es hoy una realidad para la operación y sostenibilidad de todas las empresas y con mayor razón de las públicas por su compromiso con la comunidad.

Por esta razón, y además de lo expuesto, dentro de la EMAAP-Q, con convicción y asumiendo nuestro compromiso social, hemos impulsado varias políticas e iniciativas de responsabilidad social al interior de nuestra institución, como las siguientes:

- Seguridad industrial y salud ocupacional.
- Relaciones laborales en armonía.
- Evaluación periódica de desempeño.
- Capacitación permanente.
- Departamento de Trabajo Social.
- Departamento Médico y Odontológico.
- Seguridad social.

La responsabilidad social, la ética y la transparencia son permanentes en toda nuestra actividad, lo cual ha sido demostrado a través de:

- Comité de contrataciones con estricto cumplimiento de la ley.
- Subcomisiones técnicas rotativas.
- Rendición de cuentas permanente.
- Amplia difusión de los procesos de licitación y concursos de oferta para promover mayor conocimiento y competencia democratizando la contratación.
- Estricta aplicación del *Código de ética municipal*.
- Participación ciudadana a través de cabildos, reuniones barriales y sectoriales con juntas parroquiales, gremios profesionales y Cámara de la Construcción.

Conclusiones

- Una empresa de servicios básicos con visión social, ambiental y de convivencia ciudadana debe trabajar para atender con servicios de calidad a la comunidad.
- Las políticas tarifarias de servicios básicos deben incluir subsidios focalizados hacia los más pobres y manejo de bloques de consumo.
- Una adecuada y moderna gestión comercial y promoción social debe privilegiar la atención a sus clientes y fortalece las relaciones comunitarias.
- La responsabilidad social y ambiental deben ser ejes transversales en la prestación de servicios básicos, solo de esta manera la empresa de servicios atenderá las necesidades de la comunidad contribuyendo a una efectiva convivencia y elevando su calidad de vida.

Resultados

Detalle de inversiones	dólares
Obras de agua potable	325.975.545
Obras de alcantarillado	342.169.020
Obras de protección de laderas	17.229.153
Fortalecimiento institucional	3.150.452
Otros (fiscalización, supervisión, administración, costos financieros y concurrentes)	23.589.345
Total	712.113.515
Fuente: EMAP-Q, 2008.	

Indicador	Desempeño	
	año 2000	junio 2008
Población total	1.875.945,00	2.111.164,00
Población servida agua potable	1.355.957,00	2.062.130,00
Población servida alcantarillado	1.233.742,00	1.934.239,00
Kilómetros de redes de agua potable	3.249,00	5.637,00
Kilómetros de redes de alcantarillado	3.033,00	5.388,00
Cobertura agua potable-DMQ	72,28%	97,67%
Cobertura alcantarillado-DMQ	65,77%	91,62%
Índice de agua no contabilizada-DMQ	37,15%	30,46%
Conexiones en servicio-DMQ	250.000,00	389.000,00
Margen operativo	-40,00%	31,40%
Eficiencia en la cobranza	72,50%	80,12%
Microdimensión-DMQ	58,17%	98,18%
Índice de reclamos	2,97%	0,35%
Inversión ejecutada en agua potable, alcantarillado, obras de protección de laderas, fortalecimiento constitucional y otros	\$ 712.113.515,00	
Fuente: EMAP-Q, 2008.		