

FLACSO.
Programa Política Pública 2002-2004
Mención Gestión del Desarrollo

Quito, de municipio a gobierno local:
*Innovación institucional en la conformación y
gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.
1990-2007*

René Vallejo Aguirre
Doctor Lautaro Ojeda. Director
Doctora María B Moncayo. Lectora
Doctor Luis Verdesoto. Lector

Enero 2009

Índice

Capítulo I.....	6
Introducción.....	6
Relevancia y planteamiento del tema	7
Capítulo II.....	13
Las instituciones en el desarrollo y gobiernos locales	13
Desarrollo y cambio institucional.....	14
Desarrollo local	15
Las limitaciones del municipalismo	18
Las condiciones de la globalización: lo local en lo global	20
Prestación de servicios y bienes públicos: alternativas	21
Gobernabilidad y formas de gobierno	33
Gobernabilidad y gobernanza local- urbana.....	35
Formas y modelos de gobierno local-urbano	37
Las características de los nuevos gobiernos locales; los nuevos roles de los municipio	41
Capítulo III.....	47
La gestión local en el contexto nacional; marco legal y experiencias innovativas..	47
Estructura del Estado, competencias y relaciones intergubernamentales.....	47
Las instancias del gobierno central.....	48
Régimen Seccional Autónomo	50
Marco legal para el Régimen Autónomo.....	53
Las experiencias innovativas en la gestión local a nivel nacional.....	60
Capítulo IV.....	66
El DMQ; características generales.....	66
Características demográficas	66
Estructura territorial y transformación urbana espacial.....	67
Desarrollo económico regional.....	70
Los problemas sociales.....	73
Capítulo V	77
Los momentos de la readecuación institucional en el DMQ: los ejes, énfasis y características	77
El primer momento: la definición de la estructura metropolitana 1988-1992.....	78
Revisión y definición del ámbito territorial.....	78
Los principios rectores	79
Modernización de la gestión burocrática.....	81
El segundo momento: la conformación del DMQ: la desconcentración y empresarización. 1993-2000.....	83
La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano (LRDMQ).....	83
El Programa de Desarrollo del Gobierno Local	84
Nuevas competencias: el inicio del ejercicio de la descentralización	86
La organización zonal: el inicio de la desconcentración	90
Las primeras experiencias de participación ciudadana y desarrollo comunitario	92
La promoción de la planificación estratégica.....	93

La adecuación de la estructura organizacional: el gerencialismo.....	95
El tercer momento: la consolidación del DMQ, una estructura de gobierno local corporatizada	97
Los elementos programáticos	97
La profundización del proceso de descentralización.....	100
Ampliación del proceso de desconcentración	110
Institucionalización de la participación ciudadana.....	114
La implementación de la planificación estratégica.....	120
La promoción de la participación público privada	121
La adecuación organizacional: descentralización, desconcentración y corporización.	123
Capítulo VI.....	127
Conclusiones.....	127
Bibliografía.....	139
Anexos.....	144

Resumen

Para indagar sobre el proceso de innovaciones institucionales operadas en las dos últimas décadas en el Municipio de Quito, tendiente a estructurarse como un gobierno local, esta tesis se desarrolla a partir de cinco capítulos: uno de aproximación teórica y conceptual en el que se realiza un reconocimiento de la importancia de las concepciones neoinstitucionalistas en las instituciones en la sociedad y en el desarrollo local; se analiza las diferentes opciones estatales, locales y de la sociedad civil, para la prestación de servicios, así como también las opciones para la gobernabilidad local. Un segundo capítulo contextualiza en la compleja estructura de competencias y relaciones intergubernamentales y en el marco legal instrumentado para la gestión del régimen seccional ecuatoriano, el accionar y las innovaciones de los Municipios y Consejos Provinciales. En el tercer capítulo se realiza una caracterización demográfica, urbanística, social y económica del DMQ. En el cuarto capítulo a partir de identificar los elementos conceptuales, los énfasis programáticos y las adecuaciones institucionales y organizacionales de las respectivas administraciones municipales se identifica tres etapas en el proceso de estructuración del DMQ: de definición, de conformación y de consolidación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como un gobierno local. El capítulo final señala conclusiones sobre el proceso, los enfoques implementados y sobre la sostenibilidad del mismo.

Capítulo I

Introducción

La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito promulgada en 1993, otorgó a la municipalidad quiteña nuevas competencias y funciones y la posibilidad de generar procesos desconcentrados y participativos en la administración metropolitana. Para gestionar estas nuevas competencias y funciones relacionadas inicialmente con el control del uso del suelo, la gestión del transporte, el medio ambiente, la promoción de procesos participativos y más recientemente la incorporación de nuevas funciones y actividades del turismo, seguridad ciudadana e infraestructuras, la entidad municipal ha venido reconfigurando en los últimos quince años con diferentes matices y énfasis su estructura institucional.

Esta nueva condición jurídica indujo a la reflexión sobre el nuevo rol del Municipio desde la perspectiva de “gobierno local” que implicaba superar la concepción tradicional de prestador, administrador o proveedor de ciertos servicios para convertirse en una entidad que promueva el desarrollo y desde esta perspectiva en la actuación municipal de los últimos años se ha operado un proceso de descentralización con la incorporación paulatina de nuevas competencias, de desconcentración de la gestión metropolitana a través de la conformación de administraciones zonales, de implementación con diferentes énfasis y contenidos de la participación ciudadana, la promoción de la cooperación publico-privada, la adopción de la planificación estratégica y la readecuación de su esquema de gestión y administración local.

Transcurridos quince años de la “metropolitización de Quito” la comprensión y el procesamiento del carácter, alcance y vigencia de estas transformaciones institucionales es fundamental para identificar y entender el nivel de estructuración y/o consolidación de un gobierno local como soporte de un proceso de desarrollo local en el DMQ, en un momento coyuntural en el que el proceso de descentralización y conquistas sociales y políticas plasmadas en el nuevo marco legal vigente durante la

última década¹ reconfiguran el ámbito de la gobernabilidad, exponen la condición de capitalidad de Quito, potencian en algunos casos procesos de mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios y en otros duplican y complejizan las decisiones locales.

Relevancia y planteamiento del tema

Concomitantemente con los procesos de globalización, integración mundial e informatización, se ha dado una tendencia de revalorización de lo “local” sea como espacio de resistencia o de funcionalidad de la globalización. Esta “revalorización” ha potenciado en el país la emergencia de los gobiernos locales y el desarrollo local como tesis emblemáticas y a partir de las cuales se ha constituido ejemplos paradigmáticos (Quito, Guayaquil, Cuenca Cotacachi, Guamate, entre otros) de gestión en los que se ponen en marcha a su vez procesos innovativos de planificación, gestión, descentralización y participación fundamentalmente.

El Municipio de Quito desde su constitución como Distrito Metropolitano ha impulsado diversas políticas y acciones en la aspiración de promover el desarrollo y un gobierno local que, que sin embargo debido a su propias características de escala, capitalidad y articulación internacional especialmente observan también desenvolvimientos específicos difícilmente comparables y replicables a nivel nacional, situación por la cual seguramente no se ha reflexionado sobre la pertinencia de las mismas.

La tesis de la conformación de un gobierno local (proclamada por las tres últimas administraciones municipales) como plataforma de desarrollo de Quito demanda una comprensión del proceso de las intervenciones que se operan en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) para desarrollar esta nueva condición. De esta manera y en la perspectiva de los planeamientos del gobierno y desarrollo local este trabajo posibilitará conocer el enfoque, la pertinencia y los resultados que el proceso de adecuaciones institucionales como la descentralización, desconcentración y

¹ Como la Reforma de la Constitución, la Ley de Descentralización, de Juntas Parroquiales.

participación², han incidido en la gestión de la ciudad, en el desempeño institucional y en la superación de los problemas de gestión, gobernabilidad y desarrollo del DMQ.

Objetivo General:

Identificar y caracterizar las lógicas, los principios, los procesos y problemas de la implementación de innovaciones o adecuaciones en el marco político-institucional en la consolidación de la Municipalidad de Quito como gobierno local.

Objetivos particulares:

Definir una conceptualización referencial de gobierno local para determinar las premisas básicas del avance de las adecuaciones en el marco político-institucional

Identificar las etapas, características y limitaciones en la implementación de las principales innovaciones o adecuaciones institucionales operadas en el período de análisis y establecer los enfoques que han guiado su planteamiento y ejecución.

Conocer los resultados de las innovaciones o adecuaciones en el marco institucional del MDMQ y en la ciudad.

El problema

En el contexto de la globalización, de crisis del Estado nacional y de la gobernabilidad que se viene operando en el país en las dos últimas décadas, los gobiernos seccionales reivindicando la gobernabilidad y desarrollo local han tenido que adecuar su institucionalidad, organizaciones y prioridades para responder a las demandas ciudadanas tanto de la prestación postergada de bienes y servicios básicos, como de los nuevos requerimientos ciudadanos planteados por el contexto actual que tienen que ver con el acceso eficiente a los servicios y bienes ambientales, de la tecnología del

² Que forman parte de la instrumentación de la gobernabilidad local y del pensum de la maestría en Desarrollo Local de FLACSO.

conocimiento y las comunicaciones. Desde estas consideraciones esta tesis pretende indagar sobre el desenvolvimiento de la Municipalidad de Quito en el período señalado, analizando para el efecto las características, las concepciones, las concreciones y la sostenibilidad del proceso de actuaciones y adecuaciones institucionales. Este conocimiento sobre la adecuación municipal de Quito posibilitara establecer el carácter innovativo de sus actuaciones y la pertinencia del mismo como experiencia replicable de gobernabilidad local. Por lo tanto la principal interrogante que motiva esta investigación constituye el conocer ¿qué tipo y nivel de gobierno local se ha diseñado, construido o consolidado en el DMQ?.

Hipótesis

La investigación se plantea responder a las siguientes hipótesis principales:

¿Si las innovaciones o adecuaciones institucionales impulsadas y desarrolladas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la última década y media han producido la transformación del municipio prestador de servicios en un gobierno local y por ende han contribuido a su desarrollo y a la gestión local?

¿Si los resultados del proceso de adecuaciones institucionales impulsadas y desarrolladas garantiza la sustentabilidad del mismo?

¿Si las innovaciones o adecuaciones institucionales responden a concepciones contradictorias que limitan su alcance y la gestión local?

Marco Teórico

Las instituciones conforman el principal medio a través del cual se estructuran las prácticas y relaciones políticas, los procesos de socialización, la participación e interacción social y política en este sentido y en la consideración del Estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, es necesaria la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la

correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social, la investigación se referenciará conceptualmente en las tesis del institucionalismo y del neoinstitucionalismo -en sus teorías económica de North y política de Marsh y Olsen-, al igual que en la teoría del New Public Management o Nueva Gerencia Pública de Osborne y Gaebler que sirven para el análisis de las instituciones en el denominado regreso del Estado o “Reforma del Estado” que demanda de instituciones políticas más o menos estables en el que aparece lo local bajo el énfasis especialmente de la descentralización.

Las modificaciones institucionales sin embargo deben operarse en el marco de una revisión o planteamiento de un modelo de desarrollo que les de pertinencia innovativa, en este sentido y tratándose la investigación del análisis de una institución local es necesario –a partir de la vasta teoría existente sobre el tema- conceptualizar el desarrollo local para encontrar en el los componentes de sustento de las modificaciones institucionales.

En el contexto de las limitaciones económicas, políticas y organizacionales del municipalismo tradicional para la propia prestación de servicios que les caracteriza, las condiciones de un entorno global y de desarrollo de la información y comunicaciones que no define fronteras y exige nuevas prestaciones de servicios, es necesario revisar las opciones que desde el Estado, el sector privado y el tercer sector existentes para las prestaciones de bienes. Estas condiciones del contexto requiere que los cambios institucionales se realicen bajo la perspectiva de la innovación entendida como una modificación de las características organizacionales y como un proceso que marca un cambio observable y realizable en las tendencias que venían presentándose en el espacio municipal que posibiliten generar un nuevo modelo de gestión.

La innovación institucional debe también reflejar mejores condiciones de gobierno, por lo que es necesario una comprensión de las concepciones que sobre gobernabilidad y gobernanza local existen en términos de comprender la acción de la sociedad local en la promoción de su desarrollo y en la identificación de las modalidades de gobierno en el que se desarrolla la institución producto de las intervenciones en su institucionalidad.

Técnicas e instrumentos

En el desarrollo de la investigación se requerirá información sobre las características de la estructura institucional, las modificaciones y el diseño de las reformas institucionales y administrativas, los actores participantes en este proceso, la acción corporativa y de participación ciudadana, los logros municipales y las nuevas formas de interlocución con actores.

Las principales técnicas de investigación a utilizarse serán: la revisión documental; el análisis de contenido de discursos de Alcaldes, planes, reglamentos, manuales, programas, informes técnicos, marco normativo y actas o resoluciones del Concejo Metropolitano; y, la lectura estructurada del proceso de cambios institucionales que realiza el autor en base de su experiencia y participación como funcionario municipal presente en todo el proceso a ser analizado.

Los criterios para el análisis serán entre otros: los resultados medidos en términos de funcionamiento institucional en las prestaciones y cobertura en servicios, eficacia de la acción corporativa, funcionamiento de instancias de coordinación, funcionamiento de instancias de participación, relación intraorganizacional e impacto sectorial económico, social, regional, político.

Ámbito, alcances y limitaciones

La investigación se refiere al conjunto principal de intervenciones en la institucionalidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito operadas entre 1988 y el 2007, lo que implica la integralidad del DMQ, sin embargo algunas de las intervenciones se expresan en mayor o menor desarrollo en espacios determinados de acuerdo a las dinámicas de los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana, razón por la cual se podrá eventualmente considerar las intervenciones e innovaciones institucionales en escalas menores a la del DMQ.

Debido a dificultades de obtención de información pormenorizada para el periodo de análisis y por las propias limitaciones de espacio estipuladas para la presentación de tesis, esta investigación no considera aspectos característicos de la estructura administrativa de la organización municipal, como las reformas de procesos administrativos, administración de personal, estructura presupuestaria e inversión, en los que existen adecuaciones y cuyo análisis complementaria la lectura de las innovaciones institucionales.

Aportes

Sin embargo de las limitaciones señaladas, esta tesis al abordar integralmente las intervenciones en la institucionalidad metropolitana conjugando los planteamientos teóricos sobre el desarrollo y gobierno local con las experiencias desarrolladas para su implementación e identificando actores y decisiones, a la vez que actualiza la historia institucional de la Municipalidad de Quito pretende ser un aporte a la reflexión sobre la gobernabilidad local y un referente para un posterior análisis comparativo de la innovación institucional en los gobiernos locales.

Capítulo II

Las instituciones en el desarrollo y gobiernos locales

Desde diversos enfoques se consideran a las instituciones como reglas y normas de funcionamiento de la sociedad que constituyen el sistema de incentivos y constricciones del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Las instituciones expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad, se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. (Prats, 2001:6)

Las instituciones conforman el principal medio a través del cual se estructuran las prácticas y relaciones políticas, los procesos de socialización, la participación e interacción social y política y se encauzan institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.

Para el análisis institucional existen diversas aproximaciones conceptuales que inicialmente se diferencian entre institucionalismo y neoinstitucionalismo. El institucionalismo tradicional considerado como un enfoque formal y legal influenciado del derecho y de la filosofía política positivista e idealista del “debe ser”; y, el nuevo institucionalismo que contrario a la tradición idealista se define como un enfoque funcional-descriptivo que reconoce un papel más autónomo a las instituciones ... (Rhodes, 1997: 53-67) y lleva implícito una metodología institucional descriptiva que no niega la importancia y el rol de los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines, reconociendo la importancia fundamental del contexto por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre las conductas y sobre el individuo y la importancia del rol de las instituciones políticas para explicar la estabilidad o el cambio del sistema político.

En el enfoque neoinstitucionalista se reconocen al menos tres perspectivas; la *sociológica* que centra su estudio en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones, como marcos de referencia cultural en el que las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997: 23); la *económica* que fija su atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias.(North, 1995) y la *politológica* que integra las concepciones del análisis racional de (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones.

El neoinstitucionalismo desde la visión politológica retoma el papel del Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad y el de los partidos políticos, grupos económicos, ONGs, como instituciones integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos. Estas instituciones pueden tener el carácter de agregativas e integrativas, las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos y en ellas se concibe a la política como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos. Las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos lo que permite entender a la política como sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad (March y Olsen, 1997:25- 31).

Desarrollo y cambio institucional

El cambio institucional es definido y resaltado por el neoinstitucionalismo como el proceso que delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y por lo tanto define nuevos entramados, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y

estabilidad (Madueño, 1999:3). El énfasis de este planteamiento evolutivo en relación con la institucionalidad estatal en América Latina tiene correspondencia con la constatación de que las primeras reformas estructurales del Estado (Consenso de Washington) que impulsaban la lógica del mercado por sobre la del Estado en el ordenamiento social, en la economía y el control del gasto fiscal, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región y con el planteamiento de la “segunda generación” de reformas que a criterio del mismo (Banco Mundial 1997: 26) deben orientarse a reformar radicalmente el sistema institucional del Estado y a contar con un Estado eficaz para posibilitar el desarrollo

En el contexto de una generalizada crisis socioeconómica, de representación política de pérdida de identidad y de alta migración que caracteriza a la región en el marco de la globalización, la perspectiva de la Reforma del Estado orientada a transformar su sistema institucional hace necesaria asumir que la reforma no debe orientarse a mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes a través de instrumentos gerenciales sino a rehabilitar el Estado para un nuevo modelo de desarrollo en el que las organizaciones estatales estén en capacidad de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del conjunto de la sociedad.

La concepción de un nuevo modelo de desarrollo que procure la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho, la regulación y la redistribución que cree mejores condiciones para la competitividad económica y que asegure la cohesión, equidad social y territorial, la administración imparcial y eficiente de los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social y que viabilice la participación constructiva de todo los actores; implica disponer de nuevas capacidades públicas que a la vez que impulsen el nuevo modelo de desarrollo replanteen la institucionalidad basada en las burocracias centralizadas y en modelos gerencialistas y tecnocráticos que caracterizan la gestión pública actual.

Desarrollo local

En el proceso de identificación y modelamiento de una nueva concepción de desarrollo y de su correspondiente adecuación institucional, ha surgido desde los años noventa con énfasis el planteamiento del “desarrollo local” como alternativa a la crisis y desvalorización del rol tradicional del Estado y de lo público por su asociación con este; a la crisis fiscal de los gobiernos y de las entidades seccionales que agravó la oferta y suministro de los bienes y servicios públicos; y, a la defensa de los cambios producidos en el panorama económico mundial. El desarrollo local constituye el “proceso por medio del cual distintos actores (locales y extralocales, estatales y no estatales), intentan a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política” (Velásquez , 2006:176)

Pese a que se trata de un concepto más sobre las posibilidades del desarrollo, la consideración del desarrollo local implica reconocer la posibilidad de potenciar el desarrollo de las localidades a través de un proceso alternativo de crecimiento económico que conduzca a la mejora del nivel de vida de la población local en condiciones sustentables del entorno y en el que se debe implementar al menos tres dimensiones: “una económica, en la que se usa la capacidad empresarial para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo de las personas; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permitan crear un entorno económico local favorable y sustentable, para protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”(ILPES, 1998:13)

El incorporarse al desarrollo local en las condiciones descritas, supone para los municipios y entidades locales asumir nuevos roles y competencias y consecuentemente adecuar su institucionalidad y sus organizaciones, pues se entiende que las instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una

determinada sociedad y por tanto de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. (Prats, 2001:7)

Como ya se ha señalado, las instituciones son sistemas de normas y reglas por lo tanto se entienden como realidades abstractas, que cumplen importantes funciones sociales, al establecer el marco en el que los individuos las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos, en tanto que las organizaciones constituyen realidades concretas que cuentan con recursos humanos, financieros, técnicos para la consecución de objetivos institucionales que operan siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional.

A diferencia del cambio organizacional en el que la autoridad organizativa dispone para su cambio de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales, el cambio institucional en el Estado o en las instancias locales es un proceso complejo en el que se deberá considerar el número de actores implicados y su demanda de autonomía, la información necesaria generalmente incierta y dispersa para el cambio, la diversidad y conflicto de intereses, la dificultad en la construcción de coaliciones y el liderazgo exigente para conducir el cambio.

Bajo estas consideraciones, la reforma del marco institucional de las entidades locales en perspectiva de promover el desarrollo local, supone el inicio de un proceso innovativo³ que marque un cambio en las tendencias que venían presentándose en el espacio municipal y que posibiliten generar un nuevo modelo de gestión. Este proceso en cuya formulación se debe considerar las limitaciones propias del municipalismo como entidad de gobierno, las condiciones de la globalización, las alternativas de prestación de los servicios, las formas de gobierno y el contexto nacional de reformas y acciones locales y que contribuyan a una gobernabilidad más democrática debe constituirse en un “detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y la calidad de la gestión municipal” (Cabrero, 1996: 31).

³ En términos generales se entiende a la innovación como la explotación con éxito de una idea en forma de producto, servicio o proceso

Las limitaciones del municipalismo

Desde las concepciones originales se ha considerado a los municipios como instituciones eminentemente administrativas y/o entidades prestadoras de servicios. Pese a constituir entes de derecho público, ser reconocidos constitucionalmente como autónomos y tener asignada la función de desarrollar múltiples actividades definidas por la ley que se destinen a la mejora o la promoción de la comunidad, generalmente los municipios mantienen o arrastran en su práctica la representación de intereses particulares y no han contado con la capacidad de incidir en las condiciones socioeconómicas locales.

En América Latina, el municipio tuvo su origen en el Cabildo colonial sustentado en el modelo español, que si bien gozo de autonomía respecto a la Corona fue altamente dependiente de grupos minoritarios locales (los criollos) que sesgaron la representación y participación social en beneficio de sus intereses particulares que generaron desconfianza en las instituciones gubernamentales centrales, las que a su vez limitaron paulatinamente las competencias y los recursos para las existentes, constituyeron mecanismos de control y tutela y determinaron restricciones legislativas a su capacidad de actuación.

De esta manera, los municipios latinoamericanos en forma general se caracterizan según (Pirez, 1992: 16) por su debilidad como aparatos de gobierno y gestión de las ciudades con atribuciones limitadas, pobreza financiera, personal no capacitado y aparato administrativo ineficaz y por lo general ineficiente, por lo que no han podido constituirse como los “organismos del Estado más próximos a la comunidad” y como el “ámbito privilegiado para enfrentar los problemas urbanos” solo han contribuido parcialmente a atender demandas de servicios básicos en mucho de los casos en forma ineficiente también.

En el Ecuador en el período republicano, con el triunfo de las tesis unitarista-centralista en la definición del modelo de institucionalidad política de la nación se institucionalizó

un municipalismo que se caracterizará por un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada y que pese a la incorporación de la elección universal se expresa como un municipio con poder limitado; con autonomía pero sin independencia ni recursos que genera un clientelismo intraestatal y con limitado ejercicio democrático.

Esta forma de gestión tradicional de los gobiernos locales que funcionan usualmente carentes de recursos o capacidades de actuación, se encuentran sometidos a directrices nacionales y se hallan concentrados en las tareas administrativas y gerenciales; expresan a criterio de (Bruge y Goma, 1998:16) dos formas de expresión de la gobernabilidad local: la nacionalización y el gerencialismo.

La *nacionalización* que se opera a partir de la dependencia municipal respecto de las instancias de un centro nacional que bien o decide en su lugar o bien limita los recursos para su actuación y a partir del dominio electoral de los partidos políticos circunstancia a partir de la cual se nacionaliza y homogeniza la política local, se la vacía de contenido político específico y se la subordina a intereses supramunicipales que desconocen que el Municipio como unidad político administrativa, no puede expresarse homogéneamente a nivel nacional, pues responden a condiciones estructurales de segmentación determinadas por la propia estructura del Estado; a las demandas específicas de relaciones de la sociedad local y de su territorio que constituye la jurisdicción cantonal; y, a un proceso de urbanización desigual que reproduce un universo municipal y de gobiernos locales heterogéneo con estructuras organizativas diversas y dependientes de la jerarquía político administrativa⁴, de la escala territorial y demográfica, de la implantación geográfica, de la composición social y cultural y de la formación histórica.

El *gerencialismo* que explica la especialización local eminentemente ejecutora en la que prevalecen la dedicación municipal a los aspectos administrativos prestacionales tendientes a solventar, mejorar o aumentar los servicios que ofrecen a sus ciudadanos y en el que se producen procesos de despolitización de la democracia local en la que los

⁴ La condición de capital de república, provincial o cantonal usualmente caracteriza específicamente las formas de administración de los municipios.

partidos políticos no son articuladores de intereses ni representan prioridades en los posibles conflictos de la comunidad sino expresión de reivindicación de servicio comunitario “sacarse la camiseta” y de obras y espacios administrativos clientelares.

Las condiciones de la globalización: lo local en lo global

El entorno socioeconómico globalizador que ha desestabilizado la jerarquía de escalas centradas en el Estado-Nación a la vez que ha incidido dramáticamente en la esfera de acción de las administraciones locales a través del reforzamiento de la heterogeneidad y las identidades, el desmoronamiento de las antiguas centralidades, la dualización social que margina a gran parte de la población al acceso de servicios⁵ y la reorganización de los espacios delimitados por fronteras ha generado la posibilidad de nuevas formas de poder y de política a nivel subnacional y posibilita configurar a la ciudad actual en el “espacio estratégico para una amplia gama de operaciones nuevas de carácter político, económico, cultural y subjetivo” (Sassen, 2007:315).

En el estudio de la relación local-global se han delineado al menos tres maneras de entenderla; afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local, postulando lo local como alternativa a los males de la globalización o destacando la articulación local-global. Asumiendo la concepción que articula lo local-global se entiende que la concentración de efectos del proceso de globalización económica, cultural e informacional en las ciudades ha suscitado un fortalecimiento de la escena local como el espacio para potenciar la productividad e inserción internacional, para impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa de su entorno, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y permanencia de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva y de logros de bienestar.

Desde esta perspectiva lo local adquiere una importancia estratégica como centro de gestión de lo global y demanda una renovación del papel específico de las ciudades y regiones en lo económico como elemento decisivo en la generación de condiciones de

⁵ Paradójicamente a la aparición de nuevas tecnologías ha flexibilizado la producción de bienes y servicios que permite la satisfacción de diversas y segmentadas demandas sociales

productividad y competitividad lo que incluye infraestructura tecnológica adecuada, un sistema de comunicaciones que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías y sobre todo la existencia de recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico, en lo cultural como sistema de integración social y cultural que respetando las diferencias establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas y en la representación y gestión política mediante la constitución de instituciones de gestión y representación que promuevan la democracia participativa, el desarrollo informacional, descentralización administrativa a través de la capacitación de personal, de la modernización de su gestión, de la ampliación de recursos financieros y sus competencias administrativas.

En este contexto la gestión tradicional de los municipios condicionada desde la instancia nacional y sustentada en prácticas exclusivamente burócratas-gerenciales orientada a la prestación de servicios, tiende a cambiar pues se reivindica en los gobiernos locales una posición de proximidad “*localismo*” que los ubica en mejor situación para conocer y dar respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos; y se inducen a un creciente proceso de “*politización*” del accionar local que se manifiesta en readecuaciones institucionales para superar su accionar gerencial, gestor y constructor y proyectarse como forma de “gobierno” que dirige, planifica y prioriza socialmente su gestión (Brugue y Goma, 1998:21).

Prestación de servicios y bienes públicos: alternativas

En el contexto de la crisis y desvalorización del rol del Estado y de lo público por su asociación con este y de crisis fiscal de los gobiernos que agravó la oferta y suministro de los bienes y servicios públicos; se ha evidenciado la incapacidad de los gobiernos nacionales y municipales para suministrar servicios y bienes originalmente asumidos por ellos que ha propiciado una generalizada revisión de las políticas de bienestar especialmente desde la perspectiva del financiamiento y de la distribución de los escasos recursos con el consecuente resultado de precarización de los servicios especialmente los sociales.

El debate acerca de la superación de la crisis del Estado (Reforma) se centra en la revisión de la forma de intervención de este en la prestación de bienes públicos y en reconsiderar las modalidades de financiamiento y administración de las prestaciones públicas tendientes a superar las ineficiencias del burocratismo y de organización del Estado para intervenir en actividades económicas y sociales para garantizar la efectividad de las respuestas a las demandas sociales y mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos.

En este debate se han exhibido como tesis centrales para la definición del rol del Estado en la provisión de bienes públicos: la propia provisión a través de organizaciones estatales a través de nuevas y eficientes modalidades de administración pública; la minimización neoliberal del Estado a partir de la intervención del mercado sea como privatización o tercerización y /o reforma o reconstrucción del Estado; y, la participación de instituciones públicas no pertenecientes al Estado ni al sector privado.

Los bienes públicos y el rol tradicional del Estado y la ampliación de la esfera de lo público

Si se asume que un bien público es aquel disponible para todos, en cuya provisión no existe rivalidad en el consumo y no se puede aplicar el principio de exclusión por lo cual no puede existir un mercado que regule su producción, se entiende también por lo tanto que es el sector público el encargado de su provisión.

Desde el enfoque tradicional del Estado, éste es responsable de proveer una amplia variedad de bienes públicos entre ellos la seguridad nacional, seguridad y administración pública, salud y educación básicas, infraestructura, administración de justicia, y, desde luego y más recientemente bienes públicos ambientales (algunos de carácter supralocal), como son la biodiversidad terrestre y marina, una buena calidad del aire, una buena calidad y disponibilidad de agua y la estabilidad de cuencas hidrológicas, el paisaje, el equilibrio climático, la minimización de riesgos, el manejo y disposición adecuada de residuos, entre muchos otros.

Sin embargo, si se acepta que un bien público es una solución cooperativa para satisfacer una necesidad colectiva, solución de la que todos los miembros de la colectividad tienen igual derecho a beneficiarse, entenderemos que no solo el Estado suministra bienes públicos, sino también lo hacen – o pueden hacerlo- el sector privado u organizaciones de la sociedad civil, correspondiendo al Estado proveer el marco institucional que asegure el cumplimiento de aquella condición.

La búsqueda de opciones para garantizar accesibilidad a los bienes públicos supone considerar que “los sectores público y privado analizados desde la perspectiva de la teoría de los bienes, se revelan como partes que se intersectan e interactúan y no como categorías claramente definidas. El sector público es una combinación de lo público, lo privado y los bienes públicos que se racionan mediante una cuota o por un criterio preferencial” (Parson, 2007:44). En esta perspectiva parece importante el entendimiento de lo público como mucho más que lo gubernamental⁶, y lo privado mucho más que lo *empresarial* y el planteamiento de una esfera o espacio que abarca mucho más que el solo campo de las actividades del Estado para ampliarse de forma de involucrar las conexiones entre lo público y las variadas expresiones de la sociedad, en una suerte de comprensión del Estado como una sumatoria de Estado más mercado más sociedad civil y en el que se reconozcan las cuatro formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo; la propiedad pública estatal, la corporativa, la privada y la pública no estatal.

De esta manera es factible generar una oferta de bienes públicos por medio de distintas alternativas factibles de combinarse de acuerdo a cada caso, a través de un proceso de formulación y diseño de políticas públicas. Estas alternativas son: a) la propia oferta por parte del Estado en forma directa o a través del fortalecimiento de los gobiernos locales o regionales; b) la regulación de las conductas privadas de acceso a bienes públicos; licitación y oferta por medio de contratos de servicios, otorgamiento de concesiones o derechos de propiedad para que actores privados garanticen la oferta de ciertos bienes públicos; y, c) desestatizar, manteniendo el carácter público del servicio, a través del

⁶ Lo que es estatal es en principio público, lo que es público puede no ser estatal si no forma parte del aparato del Estado

financiamiento de las políticas públicas por parte del Estado y la acción colectiva o la cooperación social o comunitaria de instituciones públicas no estatales ni pertenecientes a la esfera privada.

La oferta del Estado y los gobiernos locales

En esta “opción” neoinstitucionalista, la gestión pública requiere la (reforma) adecuación y modernización institucional y económica en términos de eficiencia y eficacia y de reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados como elementos fundamentales para paliar la ineficiencia de la gestión centralizada y proporcionar sostenibilidad a su intervención sobre todo en los contextos de crisis fiscal de las entidades públicas y locales. En este planteamiento muy promocionado en América Latina se privilegia la adopción de modelos administrativos basados en la transferencia de competencias a los entes locales o territoriales inferiores con la incorporación de elementos políticos que procuran la gobernabilidad democrática a través de la elección de gobiernos subnacionales, la promoción de la participación ciudadana y la reducción de la corrupción y de las inequidades.

Las concepciones fundamentales que en la opción estatal se reivindican para el mejoramiento en la prestación de los bienes públicos y su gestión constituyen: la descentralización, la desconcentración y la delegación o deslocalización.

La descentralización: definiciones, enfoques, tipos y ámbitos

En términos generales se entiende como descentralización a la transferencia del poder del control a niveles inferiores en las organizaciones, constituye “un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (Carrión, 2007:32)

Concomitantemente con el proceso de globalización, la descentralización de los gobiernos del Estado-nación con énfasis en lo local constituye una tendencia central para mejorar la administración pública, la política local y definir los patrones de crecimiento de las instancias territoriales subnacionales.

En el planteamiento de la adecuación de un Estado democrático, regulador y redistribuidor, la descentralización constituye una forma de organización adecuada para implementar un nuevo modelo de gestión pública basado en la complementariedad entre los sectores privado, social y público que facilite la competitividad de la economía (Finot, 2001:16)⁷, mejore la prestación de bienes y servicios públicos, profundice la democracia y eventualmente reduzca la corrupción.

En la consideración de gestionar, proveer, financiar y mantener los servicios públicos y de la infraestructura con eficiencia y equidad se reivindica la descentralización como medio para conseguir estos propósitos racionalizando el gasto público -a través de la prestación a cargo los gobiernos locales- y permitiendo al Estado desempeñar las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, a través de una mayor eficiencia fiscal, una mejor provisión de servicios públicos, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

De esta manera en América Latina con diferentes énfasis- se reivindica y opera un proceso de descentralización caracterizado fundamentalmente por el aumento de competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano y en particular en la relación con la provisión bienes y servicios de consumo colectivo.

De acuerdo a los sistemas político, administrativo, económico y funcional que se expresan en la gestión pública diversos autores han señalado diferentes concepciones y

⁷ “la descentralización facilitaría la competitividad, pues sólo “a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir”

tipologías de la descentralización, sin embargo existe un consenso en que existiría descentralización en los casos en que existe transferencia de poder (competencias a autoridades electas) en cualquiera de los tres ámbitos que caracterizan a la administración pública el político, el administrativo y el económico. En esta situación y desde la perspectiva de la provisión de bienes públicos Finot identifica tres tipos de descentralización: política, administrativa y económica, que se la puede asumir como clasificación general:

Descentralización política: entendida como la transferencia de decisiones sobre la asignación para la provisión de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales; tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión; implica una transferencia de competencias para decidir sobre el gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de la autonomía. La descentralización política en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfiere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto. Dos aspectos esenciales de la descentralización política son el empoderamiento local y la autonomía.

Descentralización administrativa: implica la transferencia, a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre la provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados. La gestión administrativa de decisiones político territoriales implican su adopción en los niveles locales inferiores, la gestión pública local requiere de un nuevo diseño y reingeniería de la estructura territorial para aprovechar las ventajas de la participación social local. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.

Descentralización económica; comprende la transferencia de decisiones sobre la asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado. Esta transferencia se refiere generalmente a la oferta de insumos y bienes finales

(externalización) y se completa cuando los consumidores finales pueden escoger entre diferentes proveedores. La introducción de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos ha dado lugar a lo que la literatura económica se conoce como “cuasimercados”

Desde cualquiera de estos enfoques y tipologías la operativización de la descentralización implica una modificación del rol del Estado, la redefinición de las responsabilidades funcionales entre los diferentes niveles de la estructura política administrativa, la existencia de un marco económico estable, la definición de políticas de regulación de la acción de los privados y la implementación de políticas de redistribución de ingresos en beneficio de los sectores más pobres. En este último aspecto los municipios podrían tener un rol fundamental.

Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí, sin embargo los municipios como unidades territoriales locales constituidos por la historia y la geografía que tienen patrimonio, signos de identidad, personalidad jurídica social y cultural con intereses comunes que cuentan con estructuras políticas administrativas que faciliten la participación cívica constituyen los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de servicios públicos descentralizados. En la región los municipios -pese a la heterogeneidad de tamaño, población, recursos económicos y financieros y capacidades institucionales- están adquiriendo una gran relevancia por su transformación en promotores del desarrollo y gobierno local en estas instancias y en sus procesos la descentralización puede constituir una oportunidad para establecer una reorganización de los sistemas administrativo-territoriales que den paso a la constitución por ejemplo de regiones como espacio ideal para el montaje y prestación descentralizada de algunos grandes servicios.

La desconcentración

Desconcentrar es lo opuesto a concentrar. El término “desconcentración” hace relación a dispersión territorial, es una transferencia de funciones o redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración desde un gobierno

central a niveles inferiores de su propia administración. Desde una concepción político-institucional y bajo el precepto funcional de que no puede existir un Estado completamente centralizado, se entiende la desconcentración como “la transferencia de competencias de decisión a organizaciones públicas localizadas fuera del centro, incluidas aquellas que poseen patrimonio propio y autonomía de gestión, pero cuyos titulares no son elegidos” (Rufian y Palma 1989: 76). La desconcentración es un proceso que se opera por la imposibilidad de gobernar y controlar la periferia desde el centro, pues se entiende que la administración central mientras más lejana se encuentra de la administración desconcentrada, menos control podrá ejercer sobre ella.

La desconcentración puede tener diferente significado dependiendo del rol que esta cumpla pues o bien puede estar orientada a otorgar eficiencia a la centralización como antítesis de la descentralización o puede orientarse a atenuar la centralización en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización

En el primer caso en el que la desconcentración opera como un proceso que permite volver operacional la centralización a través de competencias de ejecución y/o decisión nos hallamos ante un modelo absolutamente centralista donde se desconcentra para efectivizar las decisiones tomadas en el centro. En el segundo caso en el que se dota a las autoridades desconcentradas de un amplio ámbito de competencias que permite la ejecución de políticas diferenciadas en función de la intervención de dichas autoridades se atenúa el carácter del centralismo no solo desde el punto de vista administrativo sino también político pues se requiere acompañar a este proceso ciertos niveles de descentralización.

La operatividad de la desconcentración a su vez puede expresar condiciones matizadas de cierta complejidad y especificidad surgidas por ejemplo: cuando los órganos locales elegidos y por tanto descentralizados actúan como unidades administrativas del Estado; cuando las decisiones de los órganos desconcentrados tienen el aval de algún mecanismo de participación ciudadana, cuando ciertos órganos constituyen centros autónomos de decisiones dotados de propia responsabilidad y por lo tanto de difícil control respecto a los criterios de oportunidad que caracterizan a la administración

desconcentrada y cuando la desconcentración es un proceso que debe estar presente en las administraciones descentralizadas de cierto tamaño como las regionales o metropolitanas.

La delegación y deslocalización

Algunos autores⁸ conceptualizan en el contexto de la descentralización y desconcentración opciones como la delegación entendida como el encargo de poder de decisión, administración y responsabilidades financieras sobre funciones públicas a organizaciones descentralizadas y/o semiautónomas por las que éstos deben responder al gobierno que delega, en tanto que Boisser plantea la deslocalización como el traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

Las opciones con el mercado: los cuasimercados

En la búsqueda de alternativas para el suministro de bienes y servicios y reconociendo la responsabilidad política del Estado (como gobierno nacional o local) sobre el futuro de la sociedad se ha planteado como alternativa la necesidad de crear un nuevo tipo de organizaciones ni estatales ni privadas, sin fines de lucro cuya finalidad es la de ejecutar servicios de interés público, de naturaleza competitiva, con financiamiento público y métodos de funcionamiento del sector privado, sometido a un doble control: estatal y social que se identifican como cuasimercados.

Los cuasimercados se caracterizan por la existencia de una estructura de mercado y de mecanismos de intervención del sector público. Son mercados porque la provisión pública de carácter monopólica es sustituida por un sistema de proveedores independientes, que actúan en competencia y son cuasi porque los proveedores no necesariamente persiguen fines lucrativos, porque el poder de compra de los consumidores no se exprese en dinero, sino en la capacidad de elección de los individuos, y porque, en ocasiones, los consumidores inmediatos pueden ser representados en el mercado por agentes que actúen en su nombre.

⁸ Rondinelli, Rufian y Palma

En los cuasimercados, el Estado mantiene la función de financiamiento, define políticamente la demanda y se deslinda de la prestación a través de instituciones sin fines de lucro que pueden provenir de una variedad de formas de propiedad -estatal, municipal, *trusts*, consorcios que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento; de allí que no todos los proveedores busquen necesariamente maximizar las utilidades (Bartlett y Le Grand, 1993:23). En esta forma de provisión de los servicios públicos existe la separación entre compradores y proveedores, la elección de los usuarios entre varios proveedores y un alto poder de regulación del sector público, que controla, entre otros aspectos, la entrada de nuevos proveedores, las inversiones, la calidad de los servicios y los precios.

Característica fundamental de los cuasimercados consiste la promoción de competencia que pueden introducirse en diferentes planos: sea al modificar la combinación público-privada en la provisión de servicios, ampliando la participación privada; o al cambiar el estatuto de las instituciones públicas prestadoras, atribuyéndoles mayor autonomía en el uso de recursos en un ambiente competitivo regido por el marco regulatorio de un contrato, o al posibilitar que éstas se acojan al derecho privado.⁹

Los procesos de descentralización e innovación de la gestión pública a través de opciones de (cuasi)mercados demandan una acción regulatoria del Estado como catalizador del desarrollo de los mercados que establezca y mantenga reglas de juego que garanticen la mejora y eficiencia en la prestación de los servicios y la transparencia y simetría de información para los proveedores. Esta nueva función estatal se desarrolla principalmente a través de un modelo de regulación directa basado principalmente en la gestión estatal a través de agencias reguladoras y leyes específicas con apoyo de legislación generalmente antimonopolio que sin embargo también puede ir cambiando a una modalidad más indirecta en donde se incorporen diversas otras formas de propiedad y gestión.

⁹ Existen en esta opción diversos mecanismos para promover la competencia dentro de un sistema, por ejemplo: la libre elección en el sistema de referencia o de los profesionales, o la competencia por presupuestos entre hospitales.

El tercer sector

Ante la incapacidad del Estado de expandir la inversión social y del mercado para regular la producción y la distribución de bienes ha surgido una nueva esfera de relaciones sociales que conteniendo una gran diversidad de actores rompe con la dicotomía entre el estado y el mercado en la prestación de servicios y bienes públicos. Es así que desde la sociedad civil emergen nuevas formas públicas de propiedad y de acción social que dejando de lado la vía estatal -planteada por los reformistas- y alejándose de la iniciativa privada -privilegiada por los (neo)liberales-, atacan el problema de las demandas sociales directamente en el espacio público en que ellas se forman.

La consideración de esta opción para la revalorización de lo público en lo estatal y local se sustenta en algunas consideraciones conceptuales y prácticas exitosas que se desarrollan actualmente en la región que tienen como referentes la reivindicación del “capital social” y la construcción de “ciudadanía”.

El capital social concebido como fuente de control social, de apoyo familiar y de generación de beneficios transmitidos por redes extrafamiliares, capaz de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que caracterizan a las redes sociales y de aprovechar el conocimiento de las relaciones entre actores y organizaciones económicas (formales o informales) para desarrollar e implementar políticas públicas, aumentar la eficiencia de las actividades económicas y sociales, reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar las actividades de organizaciones de base a través de la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

La construcción de ciudadanía remite de su parte a la necesidad de la participación ciudadana como afirmación de derechos civiles, políticos, sociales y económicos para ejercitar la libertad e igualdad política y social y posibilitar el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos. Esto implica considerar que los ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son

capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) comprendidas dentro de sus compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Bajo esta perspectiva la importancia de la formación y de la consolidación tercer sector, esta en la posibilidad de que se pueda formular una opción válida para suministrar los servicios sociales y ejecutar las políticas locales, manteniendo el carácter público de los servicios a través del financiamiento del Estado a instituciones públicas, no pertenecientes al Estado ni a la esfera privada

Esta opción que para el Estado representaría una posibilidad de solucionar el problema de la crisis de gestión de gobierno y la oportunidad de crear un ambiente competitivo en la prestación de servicios públicos y que para la sociedad civil organizada sería la posibilidad de avanzar en la participación política y en el control social, se enmarca en las concepciones de la Reforma del Estado que para la prestación de servicios sociales desde la teoría del interés público generalmente conciben a las instituciones, organizaciones o actividades cuya finalidad y su acción estén dirigidas a la consecución del interés general, como pública sin importar el estatus jurídico del que se revistan.

Estas nuevas formas de organización de la sociedad civil que se consolidaron a partir de los años setenta son identificadas con una variedad de nombres y de definiciones: tercer sector, sector no gubernamental, sector sin fines de lucro, sector público no estatal tercer sector y son reconocidos como un espacio público democrático plural en la forma de gestión: autogestión, cogestión y cooperativización; en la forma de toma de decisiones: socializada, descentralizada y autonomizada y en la forma de gerencia: desburocratizada, transparente y participativa.

Estas organizaciones se clasifican también de diferentes formas: según el financiamiento en receptoras y donantes; según la actividad en asistenciales y consultivas; según la distribución geográfica en internacionales, nacionales y locales; desde la forma en que los agentes privados enfrentan la producción de bienes públicos

en asistencialitas, movimientos sociales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, sector privado con funciones pública, filantropía empresarial; a partir de la funcionalidad en organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, organizaciones públicas no estatales de servicio continuos y financiadas.

Gobernabilidad y formas de gobierno

La compleja interrelación de variables sociales, económicas y políticas que interviene en el desarrollo de las sociedades modernas han construido comunidades también complejas que interactúan bajo características societales propias que demandan para su gobierno de una identificación precisa de su entramado sociopolítico, del grado de conflictividad y del desarrollo de instituciones -vistas como mecanismos de resolución de conflictos- que puedan mediar para la solución de divergencias de la sociedad implementando medidas de común acuerdo y beneficio.

En este sentido es necesario que el sistema político cuente con la capacidad de reformar su entramado institucional y marco regulatorio para garantizar la legitimidad y adaptabilidad de la institucionalidad para la implementación efectiva y eficiente de políticas públicas.

La gobernabilidad y/o gobernanza¹⁰ pese a constituir un concepto polisémico en el que se encuentran diferentes enfoques podría entenderse como “la capacidad del gobierno para gobernar, es decir como este toma sus decisiones y las ejecuta” (Contreras y Olivares, 2005:11) sustentada en la relación legitimidad-eficiencia y en la construcción de sociedad civil como institucionalización política de los individuos (como actores) en la comunidad y mecanismo de control de los actos de gobierno por parte de los ciudadanos.

¹⁰ Gobernabilidad y gobernanza se ha venido utilizando como equivalentes de *governance* (inglés) y de *gouvernance* (francés). La palabra se utilizó en Inglaterra y Francia en los siglos XIV y XV para designar el arte de gobernar. Las acepciones de finales del siglo XX aparecen con la organización mundial Trilateral (EEUU, Japón y CEE) que vinculan por primera vez el concepto de *governance* con las respuestas al aumento de las demandas sociales frente a la capacidad financiera e institucional constantes o incluso en detrimento. (VELASQUEZ Elkin 2006:5)

A partir de la integración de elementos sociales y políticos que permiten dar una perspectiva holística para el significado de gobernabilidad, de la distinción y definición del actor estratégico como un actor con recursos de poder y consistencia para ejercer influencia y poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad y de rescatar el concepto de institución como pautas o procesos de comportamientos reconocidos y compartidos por la sociedad que regulan el comportamiento entre actores estratégicos que constituye el marco en el que se manifiestan y resuelven los conflictos, (Prats, 2001:103) considera que un “ sistema social es gobernable, entonces cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”

La ampliación de este concepto desde la relación gobernabilidad-democracia, si bien plantea interrogantes sobre la pertinencia de esta relación por la limitación de democracia que se operaría por supeditación de la gran mayoría de la población a la voluntad de los actores estratégicos, reconoce también el riesgo que significa el considerar la gobernabilidad al margen de la democracia como estímulo del germen del autoritarismo y de postular la democracia sin gobernabilidad que puede derivar en inestabilidad política; la capacidad de regulación institucional del conflicto político sustentada por una cultura de negociación y compromiso a través de la democracia; las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política a través de las exigencias de eficiencia, transparencia, estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos; y, la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y procesar las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e interés de los actores políticos y relevantes (Payne, 2003:14)

De esta manera se entiende que la gobernabilidad democrática entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de una sociedad en todos los planos, comprende los mecanismos, procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y las organizaciones del sector privado expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias y a partir de la legitimidad y confianza de las autoridades estas incorporan a sus planes y programas las demandas de los ciudadanos para procurar el fortalecimiento del sistema político y el entramado institucional, el crecimiento económico y el desarrollo social; una mejor y creciente redistribución equitativa entre los ciudadanos de las oportunidades de progreso y bienestar social; y, mejorar la capacidad de los distintos actores estratégicos de supeditar sus intereses particulares en aras de la estabilidad.

Gobernabilidad y gobernanza local- urbana

Estas definiciones generales de la gobernabilidad democrática, han sido precisadas a partir del análisis de la relación entre administración-ciudadanía-actores diferenciado los conceptos gobernabilidad y gobernanza. Así según (Revesz, 2006:5)) la gobernabilidad se referiría a la capacidad de gobernar a través de los principios de legitimidad, eficiencia y estabilidad para mejorar la relación vertical del Estado con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones, en tanto que la gobernanza constituiría la manera de gobernar que se fundamentaría en la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia a través de la transparencia, participación y rendición de cuentas.

Si bien en el estudio de la sociedad urbana se ha recurrido a visiones como la estratificación en clases sociales antagónicas, el corporativismo, la pluralista, elitista y grupos de interés, para comprender el tipo de relaciones (dependencia, subordinación, colaboración, complementariedad, competitividad) entre los diferentes grupos que influyen en las decisiones de políticas públicas, en las sociedades urbanas actuales y a la

luz de la definición de gobernanza es necesario considerar la redes de relaciones que se establecen entre actores (individuos u organizaciones que son líderes, portavoces o representantes de grupos de interés) y la calidad de las instituciones.

La definición y utilización de la gobernanza es importante en la acción de gobernar la escena local-urbana por la complejidad de las estructuras decisionales, la interdependencia de los actores y porque a partir de esta se define una forma específica de gobierno. En el ámbito local la gobernanza como estructura de relaciones decisionales se complejiza porque adicionalmente al involucramiento de los sectores; público, privado y social es necesario interactuar reconociendo los diferentes niveles, pues en la red decisional influyen los diferentes niveles de gobierno y organizaciones desde los niveles de base local e iniciativas privadas de pequeñas empresas hasta ONGs multinacionales y transnacionales.

La interdependencia entre actores es inherente y crucial para el concepto de gobernanza. La formulación de políticas y la toma de decisiones públicas en las sociedades actuales no pueden realizarse de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. Los actores con mayor incidencia en la estructura de gobernanza se conocen como actores estratégicos. “Se trata de aquellas personas, organizaciones o representantes de grupos sociales que disponen de recursos de poder (económicos, de prestigio, de violencia, capacidad de movilidad social, etc) suficientes para perturbar el funcionamiento de las reglas y afectar la toma de decisiones hacia sus intereses” (Centelles, 2006:37). En el caso de las ciudades la administración municipal es un actor estratégico con características especiales provenientes de la legitimidad electoral y de los poderes que le otorga la ley, a pesar de lo cual al igual que el resto de actores está en capacidad de plantear la modificación de las reglas y por ende de las instituciones en respuesta a la dinámica de las sociedades y de las ciudades.

A partir de las concepciones de gobernanza, especialmente para las ciudades se identifica en la actualidad un nuevo modelo de gobierno que replantea las concepciones burocráticas y gerencialistas que han caracterizado a la gestión y administración municipal.

Formas y modelos de gobierno local-urbano

Como ya se ha mencionado la administración de la ciudad constituye uno de los actores estratégicos de la ciudad que tiene como responsabilidad principal la provisión de servicios públicos locales y la regulación de actividades en el espacio urbano. La provisión de servicios que representa generalmente la mayor parte de los presupuestos municipales y que adquiere trascendencia en tanto significa una redistribución de bienes públicos. La regulación de actividades que confiere a los municipios influencia sobre los otros actores urbanos y económicos a partir de las definiciones de los planes urbanísticos que si bien señalan componentes proactivos (proyectos) difícil de ser ejecutables por las limitaciones económicas de los municipios usualmente son de carácter reactivo.

La satisfacción de estas funciones por parte del Estado y de las administraciones municipales clásicas han tenido sin embargo que adecuarse a partir de los años setenta desde el modelo de burocracia weberiana, sujeto a estrictas normas jerárquicas y al principio de legalidad, al modelo gerencialista, donde primaban los resultados y se guiaban por criterios de eficiencia y al actual de la “gobernanza” sustentado en la legitimidad del actuar público y la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil.

El modelo burocrático

En efecto el modelo burocrático de gobierno teorizado a inicios del siglo XIX por el sociólogo alemán Max Weber constituye una forma de gobierno que se ajustó perfectamente al modelo de nación uniforme emergente en la época y se sustentó en la necesidad de que el Estado provea seguridad jurídica e igualdad de oportunidades para la acumulación y la productividad partir de una acción de gobierno guiada por la

racionalidad instrumental plasmada en la burocracia¹¹ que significó el paso de sistemas de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal.

La construcción burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados-nación modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y porque se ajusta muy bien a escenarios estables en los que desarrollan tareas repetitivas regidas por un procedimiento pre-establecido. Sin embargo este modelo de gobernar es cuestionado principalmente por la deformación de convertir las normas o reglas en fines, ofrece una gran resistencia al cambio, presentar excesiva rigidez o falta de adaptabilidad y sobretodo por no garantizar eficiencia.

El modelo burocrático mantiene amplia vigencia para la toma de decisiones gubernamentales que implican un trato igualitario a empresas y personas -como la contratación pública- y decisiones que afectan a los derechos y deberes de las personas -como la administración tributaria y catastral- que deben realizarse a través de protocolos y reglamentos bien definidos y transparentes. “Este modelo resulta muy útil para dominar a la población administrada (cobrar impuestos y hacer cumplir determinadas leyes) y controlar los territorios, resulta bastante adecuado para ejecutar obra pública a través de la contratación, pero resulta muy inadecuado para prestar servicios a las personas y a las empresas” (Centelles, 2006:83).

El modelo gerencial

En un contexto de generalizada crisis fiscal de los Estados y de adecuaciones de las sociedades modernas a la globalización que se opera a partir de los años setenta, surge la necesidad de que el Estado y los gobiernos locales atiendan las demandas de servicios básico insatisfechos y preste nuevos y complejos servicios personales y determina la

¹¹ La organización burocrática se caracteriza por: el carácter legal de las normas y de los reglamentos, el carácter formal de las comunicaciones, la racionalidad en la división del trabajo, la impersonalidad en las relaciones de trabajo, la jerarquía bien establecida de la autoridad, las rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados, la competencia técnica y meritocrática, la especialización de la administración y de los administradores, la profesionalización de los participantes y la completa previsibilidad del funcionamiento.

búsqueda de eficiencia en la gestión de éstos, a través de lo que en la administración pública se conoce como “*New Public Management*” o Nueva Administración Pública o gerencialismo,

Esta tesis que al igual que neoinstitucionalismo pregona el regreso o “reinvención” de Estado, pero sobre la base de un frontal cuestionamiento a la burocracia se sustenta en la creencia de que “el gobierno es el mecanismo a emplearse para adoptar decisiones que afecten a la comunidad, que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz, que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno, sino en los sistemas en los cuales trabajan y que ni el liberalismo tradicional ni el conservadorismo tradicional tienen mucho que decir respecto de los problemas con los que se enfrentan hoy los gobiernos” (Osborne y Gaebler, 1994:18-20)

La característica general del gerencialismo constituye el planteamiento de un nuevo modelo organizativo del Estado bajo los criterios de funcionamiento de las empresas privadas que den a la acción de gobierno la garantía de alcanzar resultados con flexibilidad y de forma eficiente. Esta característica conlleva la modificación de los “administrados” del modelo burocrático por el de “clientes” que puede en condiciones de limitaciones económicas de estos exponerlos a limitaciones de acceso a los servicios propiciando condiciones de desigualdad y exclusión social y eventualmente de ingobernabilidad. Sin embargo la adaptabilidad de este modelo a la demanda de servicios permite la ubicación de las competencias y las decisiones gubernamentales en los niveles más próximos a la ciudadanía y por lo tanto ser potencialmente descentralizador. (Friedmann, 2003:13)

Si bien la gestión privada transparente de algunos servicios públicos locales resulta una opción razonable y casi siempre más eficiente que la gestión directa burocrática, a la que puede recurrirse desde el gerencialismo, la orientación clientelar del modelo gerencialista del Estado puede generar condiciones monopólicas que a la vez que pueden deteriorar el servicio lo pueden también encarecer.

Principales diferencias entre el modelo burocrático y el gerencialismo

Burocracia

Estructuras jerárquicas

Dirigido por reglas
Evaluación por respeto a las reglas
Centrado en tareas
Orientado a “administrados”
Tendencialmente centralizador

Gerencialismo

Estructuras flexibles

Dirigido a objetivos
Evaluación por resultados
Centrado en indicadores
Orientado a “clientes”
Potencialmente descentralizador

Fuente: (CENTELLES J 2006:85)

Estas características de la actual administración municipal no se corresponden con los requerimientos del actual momento

El modelo de la gobernanza

La globalización, con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, sus escenarios rápidamente cambiantes y un gran aumento de la incertidumbre quebranta el principio político-administrativo del burocratismo y gerencialismo local de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción y al limitado ámbito de sus prestaciones de servicios básicos y gestión urbana y plantea la necesidad de reconocer la existencia de diferentes escenarios situacionales en los que operan una amplia variedad de actores y fuerzas autónomos e interdependientes, endógenos y exógenos que demandan la formulación e implementación de estrategias por parte de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y los diferentes actores de la sociedad civil. Esta caracterización de gobernar legitimizada por la actuación pública es reconocida para el ámbito de lo local como gobernanza y no significan anulación sino la superación positiva de las anteriores formas de gobierno en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o el gerencialismo resultan inapropiados

En este nuevo modelo el gobierno municipal al perseguir los intereses generales de su ciudadanía no puede reducir el ámbito de referencia de sus políticas a sus límites administrativos y territoriales, debe enfrentar las condicionantes de origen externo poco predecibles y difícilmente controlables del entorno global y las demandas y limitaciones

de carácter social, cultural y económico del entorno local a través de un modelo de red de colaboraciones inducción, convencimiento y liderazgo más que por la imposición.

El liderazgo en este modelo se lo concibe como la capacidad de formular estrategias y promover políticas comprendidas y aceptadas por la gran mayoría de la ciudadanía, donde la dimensión estratégica se la entiende a partir del carácter holístico, global e integrador del análisis que conducirá a la formulación de políticas explícitas y las interrelaciones entre los actores como las instituciones. Desde esta perspectiva resulta evidente que la calidad de la política y de las instituciones es fundamental para el buen gobierno de la ciudad. (Centelles, 2006:87)

Las características de los nuevos gobiernos locales; los nuevos roles de los municipios

El contexto de la globalización, de la promoción del desarrollo local como opción de la reivindicación del Estado y de la gobernanza como forma de gobierno que promueve la interacción de los actores y que integra las características positivas de los modelos burocráticos y gerenciales de gobierno, demanda la transformación del rol de los municipios de sus estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión correspondientes desde el tradicional modelo de administración y prestación de servicios al de promotor del desarrollo local y de administración municipal a gobierno local.

Esta redefinición de lo municipal significa un proceso de reposición de lo local a través de lo cual y por la relación de cercanía se puede atender de mejor manera las demandas ciudadanas y de revalorización de lo público a través de la readecuación institucional para proyectarse como nueva forma de “gobierno”. Según (Ojeda, 1998:89) esta redefinición presupone para los municipios reconocer que el gobierno local se realiza a través de diversos y múltiples instituciones y por ende por diferentes “poderes locales” por lo que al municipio le corresponde jugar un rol protagónico e incorporar en su gestión los aspectos económico-productivo, especialmente los relacionados al fomento y a la promoción de las actividades productivas, el empleo, el aprovechamiento de los

recursos naturales, políticas y servicios sociales, ordenamiento territorial, medio ambiente, la participación ciudadana, la coparticipación pública-privada y hasta la asunción de competencias y funciones a nivel local que permitan la aplicación de políticas integradas. Para cumplir con esta nueva gestión como gobierno local los municipios requerirán de recursos humanos calificados, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos y presencia de una estructura organizacional sólida.

En esta redefinición de los roles de la gestión municipal prevalecen dos concepciones generales que se sustentan: la una formulación política-estratégica que apunta a una reforma política administrativa de construcción ciudadana y otra que enfatiza en el desarrollo organizacional económico eficiente y competitivo.

La opción política-estratégica

Esta caracterización de los gobiernos locales se sustenta en la necesidad de que políticamente las actuales administraciones seccionales asuman poder para tomar nuevas iniciativas en representación del conjunto de sus representados y enfrentar así la gestión de las localidades. Esta nueva actuación plantea la necesidad de una reforma político administrativa que permita construir un liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones indispensables para el desarrollo local a través una amplia gama de innovaciones como la descentralización, la (re)organización política administrativa, el financiamiento, la gestión empresarial de los servicios y actividades públicas, el replanteo de las relaciones con los administrados a través de la comunicación y la promoción de la participación ciudadana y la internacionalización de los gobiernos locales.

Según (Borja y Castells 1998:153-155) estas innovaciones deben sustentarse en la adquisición de la legitimización democrática a través de la cual los gobiernos locales puedan intervenir en todos aquellos casos en los que la demanda local y la voluntad política coincidan para afrontar retos que afecten a competencias del Estado o de la actividad privada, escogiendo las competencias y funciones que generen recursos

políticos, económicos, sociales o técnicos que les permiten asumirlas con garantía de eficacia.

Desde esta perspectiva los nuevos campos de actuación del gobierno local se expresa en tres aspectos generales: la promoción económica local, la promoción de la calidad de vida y en el gerenciamiento del territorio y medio ambiente.

La *promoción del desarrollo local* que implica superar los accionares centralistas de carácter paliativo y monopolistas por una óptica estratégica y relacional que debe orientarse a: potenciar las ventajas competitivas de las localidades para atraer nuevas inversiones en una amplia gama de negocios de distinto tamaño que pueda incrementar el empleo y los ingresos en el plano local; utilizar la capacidad de los recursos humanos, sociales institucionales y las aptitudes productivas y empresariales de la población y del territorio; potenciar el rol del gobierno local como actor relevante en la promoción económica del territorio y establecer mecanismos de cooperación con otros actores económicos, políticos y sociales para desarrollar y facilitar emprendimientos empresariales.

La *promoción de la calidad de vida* que debe referenciarse en dos concepciones generales: una, de orden político en el que debe establecerse como objetivo central la articulación de las acciones sociales del gobierno local para generar condiciones de bienestar, reducción de las desigualdades, incrementar la cohesión social, la distribución igualitaria de oportunidades y desarrollo de capacidades, y otra de orden organizativo relacionado a consideraciones gerenciales que introduzcan racionalidad en la organización y en el gasto mediante una ejecución con niveles de eficacia y eficiencia.

El *gerenciamiento del territorio y medio ambiente* que reconoce al territorio como el escenario fundamental para la promoción del desarrollo y la necesidad de que su funcionamiento supere las ineficiencias e inequidades. En este sentido la agenda local debe repensarse procurando: priorizar la concertación a través del planeamiento estratégico, la eficiencia en la distribución de actividades e infraestructuras en el territorio a través de la consolidación de modelos pluricéntricos, la equidad en la

provisión de vivienda, equipamiento y transporte, la redistribución en acciones de vivienda y regeneración urbana, la prevención de los riesgos naturales y antrópicos que apunten al desarrollo sustentable, crear holdings, consorcios o empresas mixtas para ejecutar conjuntamente con otras administraciones y con los agentes privados grandes operaciones de desarrollo urbano, la asunción del dominio público del subsuelo y la rehabilitación de áreas históricas.

El desarrollo organizacional económico eficiente.

Esta concepción subyacente en los discursos de los organismos internacionales¹² sustenta estrategias de asistencia a los países interesados en crear condiciones para que los gobiernos subnacionales asuman funciones más amplias en la promoción del desarrollo económico en sus jurisdicciones y en la provisión de servicios e infraestructura, a través de la introducción de reformas y realización de actividades de fortalecimiento institucional necesarias para la constitución de gobiernos subnacionales eficientes y democráticos que promuevan el desarrollo económico en sus jurisdicciones, que presten servicios que aseguren buenas condiciones de vida a la población y promuevan una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo en términos sociales y territoriales; y, que proporcionen infraestructura esencial para el bienestar de la población y para el crecimiento de la actividad económica

Esta opción de a parte de planteamientos generales sobre la reforma interinstitucional enfatiza en tres lineamientos principales: promoción del desarrollo local, la prestación de servicios sociales y el suministro de infraestructura

La promoción del desarrollo local a través de una política económica que tiene como objetivo el elevar la competitividad y atraer nuevas inversiones en una amplia gama de negocios de distinto tamaño que puedan incrementar el empleo y los ingresos en el plano local a través de la utilización de la capacidad de los recursos del territorio, las aptitudes productivas y empresariales de la población, la generación de economías externas en el territorio y la reducción de costos de transacción.

¹² Referidos en la “Estrategia de desarrollo subnacional”. BID. 2002 y en “El gobierno urbano” Banco Mundial 2005

En esta perspectiva se destaca el impulso de la colaboración entre el sector público y privado¹³, una estricta disciplina fiscal en el financiamiento público para el desarrollo económico local que cree empresas que paguen impuestos y nuevos roles de los gobiernos subnacionales en la reducción de barreras normativas a la inversión privada, en la creación de entornos propicios para el aprovechamiento de recursos locales no utilizados o subutilizados, en el crecimiento y productividad de los sistemas de producción rural y en la ampliación de la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas a través de la provisión de infraestructura local de buena calidad, de políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas, fomento de servicios para el desarrollo de la economía local y la promoción de la cooperación entre las empresas a fin de que puedan constituirse economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios.

La *prestación de servicios sociales* a realizarse a través de entidades locales y en un ámbito competitivo. En este sentido considera necesario alentar y apoyar a múltiples empresas (entidades subnacionales, empresas autónomas, organizaciones privadas con o sin fines de lucro) para que presten servicios pues a partir de la competencia se puede reducir los costos, elevar y mantener la calidad, mejorar la capacidad de respuesta ante las nuevas necesidades que surjan y fomentar la innovación. Esta modalidad de prestación de servicios supone un financiamiento que responda en la mayor medida posible a la demanda para que los usuarios tengan la posibilidad de escoger entre los distintos proveedores y para que los recursos públicos los sigan hasta llegar a los proveedores elegidos; una presupuestación realizada en función del producto y no de los insumos; y el apoyo a subvenciones de capitación.

El *suministro de infraestructura* se sustenta en el planteamiento de que la eficiencia en la provisión de infraestructura se realiza a través de privatizaciones y el cobro de una tarifa a los usuarios siempre que sea posible, en el que los gobiernos subnacionales dejan de actuar como proveedores directos de servicios para convertirse en entidades

¹³Dado que a parte de la infraestructura algunos factores intangibles que influyen en el desarrollo económico dependen de las actividades del sector privado eficiencia en los mercados de trabajo, servicios financieros y no financieros, apoyo a la innovación tecnológica, mentalidad empresarial

fiscalizadoras de los servicios privados. De esta manera los gobiernos locales deben apuntar al establecimiento de capacidades institucionales para asegurar el cumplimiento de las normas por parte de las empresas locales proveedoras de servicios y/o para subcontratar servicios a terceros, vender o alquilar bienes, otorgar concesiones, supervisar contratos y construir obras de infraestructura recurriendo a mecanismos operacionales y financieros innovadores.

Capítulo III

La gestión local en el contexto nacional; marco legal y experiencias innovativas

En el Ecuador y en el contexto de la generalizada crisis del Estado – especialmente agravada por su ingobernabilidad nacional- y a partir de una amplia legislación generada en la última década del siglo anterior sobre modernización del Estado, descentralización, participación ciudadana y distribución de rentas, se ha observado una dinámica de lo local en la atención de los requerimientos ciudadanos que induce a pensar que este comportamiento institucional obedece al desplazamiento de las políticas públicas del gobierno central a los gobiernos locales y del Estado a la sociedad utilizando para esto las opciones de la descentralización y la participación ciudadana especialmente.

La dinámica de lo local en el ámbito nacional debe sin embargo reconocer y/o enfrentar la estructura administrativa actual del Estado ecuatoriano -en el que se identifican las (in)competencias de cada nivel de gobierno- y el marco jurídico y fiscal en el proceso descentralizador para entender la aplicación de resultados de la política local y las opciones y realizaciones de política pública desde las instancias de la descentralización y la participación ciudadana.

Estructura del Estado, competencias y relaciones intergubernamentales

De acuerdo a la organización territorial prevista en la Constitución de la República, en la actualidad el Estado ecuatoriano se encuentra conformado por 22 provincias, 219 cantones, 1 Distrito Metropolitano, 337 parroquias urbanas, 779 parroquias rurales, siete zonas no delimitadas y los “organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroamericanos” que aún no se han concretado.

Esta división territorial expresa la conjunción de cuatro aspectos generales: la tradicional conformación del Estado ecuatoriano que data de la Ley de División Territorial de 1897; la conformación demográfica que establece la posibilidad de

conformar distritos metropolitanos a las jurisdicciones con más de un millón de habitantes; el reconocimiento de la conformación étnica del país que posibilita la conformación de circunscripciones territoriales específicas; y la de reconocimiento de condiciones naturales a través de la cual se considera a Galápagos como régimen especial.

En correspondencia con la estructuración político-administrativa vigente coexiste una estructura institucional de funciones y atribuciones que se expresa en dos niveles principales: la del gobierno nacional que opera sus acciones a través de la organización ministerial centralizada y que mantiene una delegación territorial especialmente al nivel provincial a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales que constituye el Régimen Seccional Dependiente y el correspondiente al Régimen Seccional Autónomo conformado por los gobiernos representativos al nivel provincial, cantonal y parroquial. Sin embargo esta estructura prevista constitucionalmente se ha complejizado con la persistencia y nueva conformación de organismos regionales, fondos sociales y los múltiples institutos, unidades ejecutoras y agencias adscritas a los ministerios dependientes del gobierno nacional.

Las instancias del gobierno central

De acuerdo a la estructura funcional actual del Estado ecuatoriano existen en el gobierno nacional tres ámbitos de gestión pública: la función ejecutiva y su régimen seccional dependiente, los organismos regionales y los denominados fondos sociales.

La función ejecutiva y el régimen seccional dependiente

Corresponden a este nivel de gestión de gobierno las dependencias de la función ejecutiva. Las Secretarías: Nacional de Planificación y Desarrollo; General de la Administración Pública y Comunicación; General de la Presidencia de la República; General Jurídica; de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; Nacional del Migrante; de Ciencia y Tecnología; y, Nacional Anticorrupción.

Los Ministerios Coordinadores de: Seguridad Interna y Externa; de la Producción; de Desarrollo Social; de Política, de Política económica; de Patrimonio Cultural y Natural; y, de los Sectores Estratégicos.

Los Ministerios de: Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades; Finanzas; Turismo; Salud Pública; Industrias y Competitividad; Educación; del Ambiente; Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Inclusión Económica y Social; Trabajo y Empleo; Transporte y Obras Públicas; Desarrollo Urbano y Vivienda; Defensa Nacional; Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Deporte; Cultura; Minas y Petróleo; Justicia y Derechos Humanos; Litoral; y Amazonía. Las funciones ejecutoras de la acción pública se realizan a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales

Organismos de Desarrollo Regional

Creados desde la década de los cincuenta como entidades estatales de promoción del desarrollo regional son el CREA, CEDEGE, CRM, PREDESUR y más recientemente como corporaciones ejecutivas para paliar emergencias regionales como CORPECUADOR, UDENOR¹⁴, son entidades que administran ingentes cantidades de recursos financieros -parcialmente provenientes de créditos internacionales- que exceden en algunos casos los presupuestos de los Ministerios de los que dependen.

La autonomía que gozan estas instancias complejiza la acción pública en tanto actúan sobre jurisdicciones y competencias ambiguas sin respetar las divisiones jurídico-administrativas, prestando servicios en los sectores sociales como: infraestructura educativa, salud; trabajo en proyectos productivos de pesca, de bosques entre otros; inversión en carreteras y caminos rurales; todas competencias que podrían ser desarrolladas por consejos provinciales y municipios¹⁵. Estos organismos, por el hecho

¹⁴ CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay); CEDEGE (Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas); CRM (Centro de Reconversión del Manabí); UDENOR (Unidad de Desarrollo del Norte); PREDESUR (Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador).

¹⁵ La única justificación de seguir administrando dichas competencias en el “nivel regional” son las economías de escala frente al nivel provincial (en donde las haya).

de tener autoridades designadas por los ministerios sectoriales, no se responsabilizan frente a los usuarios y la eventual rendición de cuentas la realizan al gobierno central.

Fondos sociales

Son programas concebidos centralmente para combatir la pobreza con intervenciones a nivel local. Programas como el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) o del Proyecto Desarrollo Rural Integral (Ministerio de Bienestar Social)¹⁶, Redes Amigas, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar, Nuestros Niños, Operación Rescate Infantil, Beca Escolar, Crédito Productivo, Bono Solidario, Comedores Comunitarios, Medicamentos Genéricos, Unidades Móviles de Salud, Maternidad Gratuita, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000, Plan Ampliado de Inmunizaciones, Control Epidemiológico –Tuberculosis, Control Epidemiológico –Malaria y Dengue, Vivienda Campesina, Vivienda Urbano Marginal, Vivienda para Beneficiarios del Bono Solidario, y Agua Potable y Saneamiento Ambiental.

Excepcionalmente estas instancias incorporan a los municipios en la gestión de los servicios usualmente a través de la construcción de la infraestructura. Pero en la práctica funcionan como entidades paralelas a ella, dificultando la coordinación y contradiciendo la eficiencia en la prestación de los servicios. Las competencias de los fondos sociales podrían estar descentralizadas a los gobiernos seccionales.

Régimen Seccional Autónomo

Pertenecen a este régimen las instancias correspondientes a los gobiernos seccionales autónomos consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales.

Consejos Provinciales

¹⁶ Estos programas financian proyectos sociales como escuelas de educación básica, centros de salud básica, centros de niños y de ancianos, obras de agua potable y saneamiento básico y caminos rurales.

Las Reformas Constitucionales del año 1998 han definido el rol del Consejo Provincial como ente coordinador entre el nivel nacional y municipal, les asigna jurisdicción en áreas rurales y determinan una representación indirecta de los municipios en el Consejo lo que induciría¹⁷ a cierta coordinación entre municipios y consejos provinciales superando una relación que por mucho tiempo ha sido de índole antagónica y competitiva.

En la realidad, la acción provincial está limitada significativamente por las escasas competencias y recursos que se les ha asignado, por la superposición de algunas de sus competencias con otras entidades (regionales, fondos, municipios y parroquias), por la coexistencia de dos autoridades—una electa (el Prefecto) y una designada (el Gobernador)¹⁸, por la alta dependencia de sus escasos y casi únicos recursos del gobierno central y por el hecho de enfrentar un dilema de representatividad y legitimidad por su conformación con consejeros provenientes de los centros urbanos para una actuación eminentemente rural.

Municipios

La Ley de Régimen Municipal establece como fines esenciales del municipio: el procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar el desarrollo físico del cantón y promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción. Desde la concepción del bien común local se considera de forma primordial la atención de las necesidades de la ciudad que se relacionan según el Art.14 con la dotación de agua y alcantarillado; mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas; recolección, procesamiento o utilización de residuos; regulación y controlar del expendio de víveres, regulación de usos de suelo; colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana; y, en forma optativa la planificación, organización y regularización del

¹⁷ Dado que no se ha concretado

¹⁸ Este es un fenómeno que persiste especialmente en el nivel provincial (Gobernador designado y Prefecto electo). La reforma constitucional de 1998 eliminó tanto el Teniente Político como el Jefe Político cantonal (Teniente Político designado y Alcalde electo) y el Jefe Político parroquial (Jefe Político designado y Presidente de la Junta Parroquial Rural electo), aunque en algunos lugares persisten como representaciones honorarias.

tránsito y transporte terrestre. Para el desarrollo de algunas de estas funciones y facultadas por disposiciones legales algunos municipios han ampliado sus estructuras administrativas a través de la creación de entidades de cooperación público privadas (fundaciones, corporaciones) que si no son debidamente articuladas y controladas pueden dificultar el desempeño municipal.

A partir de la declaración de fines esenciales la formulación desde la instancia municipal de políticas públicas que superan el ámbito de la prestación de servicios y funciones básicas de carácter eminentemente urbano, podría viabilizarse previa la resolución de la superposición de competencia con las otras instancias gubernamentales y de acciones mancomunadas con otras instancias del mismo o superior nivel que posibiliten la prestación de servicios con economía de escala¹⁹ y el aumento de las capacidades financieras y técnicas.

Juntas Parroquiales Rurales

Instituidas como “gobiernos autónomos” por la Constitución de 1998²⁰, se constituyen por elección popular, tienen el derecho de tener autoridad política propia, competencias y recursos financieros lo que establece una nueva ambigüedad que afecta la relación con las otras instancias y la coordinación con los municipios para el financiamiento y la prestación de los servicios.

Problemas y desafío para la gobernabilidad

De acuerdo a esta estructuración de funciones y definidos por los respectivos marcos normativos la formulación de políticas y la gestión en los ámbitos: económicos, sociales, culturales y colectivos: trabajo, familia, salud, grupos vulnerables, seguridad social, cultura, educación, ciencia y tecnología y medio ambiente correspondería en

¹⁹ Disminuida por el excesivo aumento de los cantones de 100 existentes en 1978 a 219 en la actualidad con el agravante de que 80% de los municipios existentes no observaron las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal que exige un mínimo de 50.000 habitantes para que una comunidad pueda constituirse en gobierno municipal.

²⁰ A partir de esta determinación se incorporaron más de 700 “Municipios Parroquiales”

esencia a las instancias del gobierno nacional; en tanto que al Régimen Seccional Autónomo le corresponde básicamente los correspondientes a la atención y provisión de determinadas infraestructuras y servicios básicos en cada una de sus jurisdicciones.

En la práctica esta “división de trabajo” entre los regímenes seccional dependiente y autónomo evidencia serias limitaciones en la formulación de políticas y gestión pública; por cuanto expresan una organización política caracterizada por la superposición de funciones y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo); superposición de funciones y atribuciones entre instancias de representación; contraposición de legitimidad entre autoridades de elección popular; débil consolidación de instituciones locales (provinciales, cantonales y parroquiales) como gobiernos locales.

La persistencia de esta compleja estructura gubernamental que limita la capacidad de gobernabilidad plantea a su vez el desafío de establecer a corto plazo un modelo de diseño y ejecución del accionar público que establezca jurisdicciones y responsabilidades claras capaces de garantizar la calidad de los servicios, evaluando quién los presta mejor; la rendición responsable de cuentas y la sostenibilidad fiscal que evite el dispendio de recursos.

Marco legal para el Régimen Autónomo

Si bien el ejercicio de la gestión de las entidades locales se rigen primordialmente por sus respectivas Leyes de Régimen Provincial, de Régimen Municipal y de Juntas Parroquiales en los últimos años se han definido algunos instrumentos legales que complementan o amplían las posibilidades de la gestión local

Ley de Régimen Municipal (1966-2005)

Mediante esta Ley se crean las Juntas Parroquiales como “organismo auxiliar” del gobierno y la administración municipales e intermediario entre éstos y sus representados inmediatos”. Las Juntas deben velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales; presentar informes al Alcalde, cuidar

de los bienes municipales y tramitar solicitud de obras o prestación de servicios, entre otras obligaciones.

En la misma Ley se crean los Cabildos Ampliados con carácter simplemente consultivo y conformados por los concejales en funciones, los cinco últimos alcaldes, los diputados provinciales y el prefecto o su representante, un representante del gobierno central y de los organismos desconcentrados.

Se permite también a las Municipalidades constituir empresas públicas o mixtas para prestar servicios públicos, autónomas de los municipios, en cuyos directorios deben estar representados el Concejo y la población.

Las reformas a la Ley de Régimen Municipal 2005, regula de mejor manera la constitución de nuevos municipios y enfatiza en la obligatoriedad de la transferencia de competencias cuando éstas hayan sido requeridas por un gobierno local

Ley de Desarrollo Seccional (1990)

Esta Ley creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), por el que se entrega el 10% de los ingresos corrientes netos (ICN) del Presupuesto general del Estado, a partir de 1993, a los organismos seccionales autónomos de modo que el 5.8% les corresponde a los Municipios y el 1.8% a los Consejos Provinciales. El reparto obedece a criterios de densidad poblacional y de necesidades no atendidas. La diferencia, 2.4%, sirve para financiar el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), contraparte de un Programa de Desarrollo Municipal.

Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada (1993)

Esta Ley constituye la primera expresión legal que habla de la descentralización en Ecuador y expresa la visión del Estado desde las agencias del nuevo ordenamiento económico internacional globalizado (FMI y BM), contenidas en el consenso del Washington. Entre los objetivos de esta ley establece los principios y normas generales

para regular: la racionalización y eficiencia administrativa; la descentralización, la desconcentración y la simplificación; la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios; la enajenación de la participación del estado en las empresas estatales o mixtas.

Entre los principios que constan en la ley se encuentra el de la coparticipación en la gestión pública y tiene como finalidad “promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios y de autogestión en las áreas de explotación económica, reservada al Estado”. Sobre la descentralización se establece que “tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributario del gobierno central a los gobiernos seccionales”. Por otra parte, sobre la desconcentración, determina como su finalidad “transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales”. En ninguno de estos casos se toma en cuenta la necesaria democratización y participación popular indispensables para el logro de auténticas descentralización y desconcentración.

En la concepción de la desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización, la ley hace referencia exclusiva al capital privado y deja de lado a la propiedad comunitaria y de autogestión. Con la entrega a los trabajadores de una parte minoritaria de las acciones se los compromete con la privatización y se los integra a la moda neoliberal privatizadora, con el pretexto de una presunta democratización del capital.

Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993)

Esta Ley a la vez que conformó legalmente el DMQ constituye el primer referente concreto de descentralización, participación y desconcentración en el País, pues transfirió en forma exclusiva al MDMQ competencias sobre el control del suelo, del medio ambiente y del transporte; facultó la integración y participación de la comunidad tanto en el financiamiento de los proyectos, como en la identificación de las necesidades, en la planificación de la acción municipal, en su ejecución y en su

mantenimiento; y estableció la creación de zonas metropolitanas para efecto de operar la desconcentración administrativa y de servicios así como para hacer viable la participación de los habitantes.

Ley especial de distribución del 15%

Pese al contexto de crisis fiscal y política en el que se promulga esta ley tiende a fortalecer desde el punto de vista financiero los gobiernos locales, pues establece la obligatoriedad al Gobierno Central de transferir a través de un incremento gradual-anual de la transferencia del 15% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central a los gobiernos subnacionales. El 70% del monto total será para los municipios y el 30% para los consejos provinciales. Los recursos entre municipios se distribuyen con base en tres criterios: una alícuota equivalente al 10% entre todos los municipios; el 40% en proporción a la población y el 50% en proporción a la población con NBI. En el caso provincial, se utilizan criterios similares. El 50% en proporción a la población con NBI, el 10% en proporción a la superficie y el 40% en proporción a la población.

Ley de Descentralización (1997)

Esta Ley que define a la descentralización como “la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”²¹, se propone fundamentalmente²²:

- Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad;

²¹ Art. 3

²² Art.4

- Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente...;
- Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos ... a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;
- Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias.

Característica esencial de la Ley es el establecimiento de la obligatoriedad del ejecutivo de realizar las transferencias de competencias definitivas a los Municipios y Consejos Provinciales que lo soliciten y demuestren contar con las capacidades administrativas e institucionales para ello. La modalidad fundamental del proceso de descentralización, se operará a través de la firma de convenios de transferencias de competencias –que incluyen los recursos económicos, humanos y materiales- entre los representantes legales de los Municipios y Consejos Provinciales y el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas y Crédito Público y los ministros que correspondan según la materia de transferencia en el que se señalan de forma precisa los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales. Complementariamente se establece que el monto de los recursos no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse.

Esta Ley tiene también la finalidad de fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública, entendida esta como la posibilidad de que todos los sectores sociales se involucren activamente en la vida jurídica, política cultural y económica. La participación puede producirse mediante los comités barriales, las federaciones barriales, las juntas parroquiales y las asambleas barriales y parroquiales. Se establece una personería jurídica para los comités barriales y que su ámbito dependa de lo que establezca el Concejo Municipal. Estos organismos participarán en la planificación y el control de las obras, el fomento de proyecto autogestionados, el cuidado de las obras y

el trabajo comunitario mediante mingas. Las federaciones barriales cumplen gestiones ante organismos estatales, seccionales y privados para apoyar a los comités. Las juntas parroquiales receptan las propuestas de los organismos antes citados y las tramitan al municipio, designan comités de gestión y vigilancia de las obras y servicios. Las organizaciones de los pueblos indígenas y negros tienen a su cargo el cuidado del medio ambiente, la administración de obras y la participación en el mantenimiento del orden público.

Constitución de 1998

La Constitución Política del Ecuador vigente desde 1998 ratifica los enunciados de descentralización, desconcentración y participación de las leyes previas. De esta manera se establece²³ que el Estado “impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.”

La Constitución excluye de las competencias descentralizables las relacionadas con la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo. Adicionalmente se ratifica la obligación de descentralizar cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla²⁴ y el derecho de que no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

Plan Nacional de Descentralización y Reglamento a la Ley de descentralización 2001

²³ En el Art. 225

²⁴ Que se define en la Reforma de la Ley de Régimen Municipal del 2005

Entre el 18 de junio y el 10 de julio de 2001 el Gobierno Nacional expidió: el Reglamento a la Ley de Descentralización, el Decreto Ejecutivo del Plan Nacional de Descentralización y un Decreto desconcentración. La emisión de estas disposiciones se entiende como una pretensión de apuntalar el proceso de descentralización señalado el respectiva Ley de 1998.

Sustentado en lo establecido en la trigésima segunda disposición transitoria de la Constitución Política de la República el Plan se propone establecer una estructura del Estado que considere el aspecto territorial; un Estado que sustente la autoridad en la elección por votación popular y en el régimen autónomo. Con estas consideraciones, los objetivos señalados del proceso de descentralización estarían en orden de: “mejorar la provisión de servicios en calidad y cantidad; crear nuevas condiciones de relación entre los distintos sectores territoriales del país, sobre la base de la paulatina superación de las enormes diferencias regionales; profundizar la democracia motivando la participación de los ciudadanos en las decisiones y las políticas de sus comunidades, y transformando las condiciones de relación entre representación política y participación social”(Barrera, 2004:16).

De su parte el Reglamento a la Ley de Descentralización establece ciertas modalidades y procedimientos para la solicitud de transferencia de competencia y un término perentorio de treinta días y para que la autoridad del organismo central (ministro) atienda la solicitud de descentralización de competencias y funciones, formulado por un organismo seccional, pudiéndose por incumplimiento del plazo observarse una aceptación tácita.

Ley y Reglamento de Juntas Parroquiales 2000

La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales en el 2000 define a éstas como el primer nivel de los gobiernos seccionales autónomos, con posibilidades de asociación para su desarrollo económico social y para el manejo de los recursos naturales, de generar sus propios recursos, participar de las rentas del Estado provenientes de la explotación e industrialización de recursos no renovables que se realicen en sus territorios.

Proyecto de Nueva Constitución 2007-2008

Este proyecto de constitución a ser consultado a la ciudadanía para su aprobación en septiembre del 2008, plantea modificaciones a la organización territorial del Estado incorporando el nivel regional; reglamenta la definición y la estructuración de los Distrito Metropolitanos; plantea un régimen de competencias en las que se especifica las competencias exclusivas por niveles, un Sistema Nacional de Competencias que regulará el procedimiento y los plazos para la transferencia y gestión de competencias; la promoción del ordenamiento territorial y un sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Las experiencias innovativas en la gestión local a nivel nacional

La descentralización

En el marco los planteamientos de Reforma del Estado y de re-institucionalización del país en el que se ha promulgado un marco legal a favor de las instancias locales, en el país de fines del siglo anterior se enfatizó en la promoción de la “descentralización” como una política orientada a convertir a los entes intermedios especialmente a los municipios en agentes de desarrollo local. En el debate de entonces existieron cuatro grupos de ideas que tuvieron consenso sobre la necesidad de transformar el estado centralista a favor de niveles subnacionales: cambiar un estado excesivamente centralista y concentrador moldeado en el paradigma fordista que ha propiciado la polarización social y económica, la segmentación, heterogeneidad e inequidad; el incremento de la eficiencia y la asignación adecuada de recursos para mejorar la calidad de los servicios; la superación de la desarticulación del espacio nacional; y, la consolidación y fortalecimiento de la democracia a partir de lo local a través del fortalecimiento de la participación ciudadana (Barrera, 2001:28-30)

Este debate enfrentó también dos enfoques principales sobre la descentralización: uno, que defiende la necesidad de potenciar un Estado central ordenado y eficiente como uno de los pilares fundamentales para que cualquier ejercicio descentralizador de los niveles de gobierno locales pueda dar reales frutos democratizadores y eficaces; y, otro que

mantiene posiciones privatizadoras, que buscan transferir al sector privado las competencias y responsabilidades de prestación de servicios públicos, especialmente de los que obstaculizan la libre competencia, según ellos, las estructuras burocráticas centrales carecen de la flexibilidad, dinamismo y libertad necesarias para el buen funcionamiento del mercado (Ojeda, 2004:98)

En los últimos trece años se han observado cuatro momentos y énfasis en los planteamientos descentralizadores, que han determinado expectativas de consolidación de los gobiernos locales: la búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios (1993); la reivindicación de lo local especialmente lo provincial²⁵ (1998-1999); la transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central²⁶ a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales (a partir del 2001); y, la propuesta de Régimen Especial Autnómico²⁷ que establece la posibilidad de que cualquier cantn o provincia o tipo de asociaci3n entre ellos, pueda acceder voluntariamente a este r3gimen (2006)

Pese al énfasis en la reivindicaci3n de la descentralizaci3n expresado en el debate, sobre su pertinencia y los enfoques y las diferentes opciones propuestas, ésta ha tenido un escaso nivel de implementaci3n a trav3s de la transferencia de competencias. A partir de la informaci3n disponible en la evaluaci3n realizada en el 2004 por el CONCOPE a trav3s del estudio: “Estado de Concreci3n del Proceso de Descentralizaci3n en el Ecuador: Lnea de Base de la Descentralizaci3n en el Ecuador, se establece muy escasos logros de transferencias de competencias en el nivel municipal, en tanto que en el ámbito provincial es inexistente.

En efecto de las 244 nuevas competencias requeridas y gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el ańo 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 contaban con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallaban en trámite. Estas cifras

²⁵ A trav3s de diversas propuestas institucionales y consultas en siete provincias.

²⁶ A trav3s de los cuales se intent3 la recuperaci3n de las finanzas desvalorizadas por la dolarizaci3n y su inicial proceso inflacionario.

²⁷ Propuesto la Asociaci3n de Municipalidades, el Consorcio de Consejos Provinciales y los alcaldes de Quito y Guayaquil entre otros dignatarios

remarca el poco interés desde lo local por la descentralización, pues solo 41 de los 219 municipios que existen en el país han adquirido nuevas competencias y se han gestionado solo 244 respecto a las más de 2200 competencias generales y más de 18.000 probables individuales que podrían descentralizarse y la resistencia gubernamental para efectivizar la transferencia de las mismas. Del análisis de las competencias tramitadas se evidencia el principal interés de los gobiernos seccionales en tres temas; ambiente 31.5%, turismo –incluye aeropuertos- 24.6 % y bienestar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%.

Es preocupante anotar que en forma paradójica en el proceso de descentralización a cambio de las escasas competencias transferidas se ha incrementado los ingresos municipales en los últimos siete años. En los últimos años, las presiones de los gobiernos seccionales han provocado un incremento de los montos transferidos, representando en la actualidad el 11% del gasto del gobierno central y alrededor del 50% de sus inversiones²⁸. Esta relación contradictoria es más preocupante por cuanto casi todos los indicadores sociales que dan cuenta de la calidad de vida de los ecuatorianos demuestran la persistencia o solo ligeras mejorías en las problemáticas sociales como la pobreza, el empleo, los ingresos y las necesidades básicas.

Este escaso, complejo y espontáneo modo de asumir las competencias por parte de algunos gobiernos seccionales refleja la falta de voluntad política, insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles locales y constituye un riesgo para el ejercicio de políticas públicas locales por cuanto al no responder a una clara definición del modelo de desarrollo del país y del rol del Estado central, las nuevas funciones locales no contemplan la necesaria relación de concurrencia, subsidiaridad, coordinación y responsabilidad entre niveles de gobierno que garanticen una adecuada reestructuración de la gestión institucional pública.

²⁸ Datos obtenidos de: www.observatoriofiscal.com procesados de los archivos de proformas presupuestarias 2005 y 2006.

La participación ciudadana

En el Ecuador los espacios de representación adolecen de déficit en la consolidación de las instituciones locales y gobiernos locales, baja capacidad de esas instituciones para canalizar la representación ciudadana y procesar los conflictos sociales y políticos, rigidez en la asignación de capacidad de representación de las instituciones y los de participación expresan debilidad o ausencia de procedimientos y canales de intervención en asuntos comunitarios, ausencia de mecanismos de vinculación entre instancias de representación y formas de participación e inexistencia de vínculos entre participación política y participación social, con efectos graves para la gobernabilidad en los diferentes ámbitos territoriales.

En la misma instrumentación legal que sustenta la descentralización: Ley de Modernización del Estado, Ley del DMQ, Ley de Descentralización y Participación Social y en la Constitución de 1998 se incorpora el tema de la participación bajo diferentes definiciones y contenidos “coparticipación en la gestión pública”²⁹, “participación de la comunidad”³⁰, “fomento de y ampliación de la gestión pública” y “sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país”³¹. Si bien en la constitución no existe definición explícita de la participación, la ampliación de derechos políticos, económicos, individuales y colectivos y ciertas reformulaciones de la institucionalidad del Estado que en ella se formulan y que incluyen las opciones de consulta popular y revocatoria de mandato ha ampliado las posibilidades de participación de la sociedad civil.

En la práctica el ejercicio de la participación ciudadana ha tenido como escenario casi exclusivo a las jurisdicciones y gobiernos seccionales a través de la instrumentalización de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales y cantonales y presupuestos participativos, a través de la constitución de comités sectoriales locales

²⁹ En la Ley de Modernización

³⁰ En la Ley del DMQ

³¹ En la Ley de descentralización

que operativizan a los sistemas nacionales para afirmación de derechos ciudadanos³²; en la realización de obras y prestación de servicios y excepcionalmente a través de sistemas implementados con regulación específica³³.

La planificación seccional estratégica implementada en 18 planes provinciales y en más de 100 municipios³⁴ ha constituido el escenario más próximo a la formulación de política pública local en tanto su propia realización requiere de un lado la participación de diversos actores institucionales y de la sociedad civil lo que reconfigura la relación antagónica publico-privado más bien potenciándola y propicia la adecuación institucional local incorporando nuevos sectores no públicos ni privados en la planificación, gestión y auditoría local, como por el hecho de que su carácter integral demanda la formulación de estrategias y políticas en los ámbitos del desarrollo social cultural, desarrollo económico y productivo, gestión territorial, ambiental y de riesgos y en desarrollo y fortalecimiento político e institucional desde donde surgen variadas formulaciones de política local. El ejemplo más emblemático y promocionado de esta práctica constituye Cotacachi.

Una práctica más sistematizada aunque menos generalizada de la participación ciudadana se ha propiciado entre otros en municipios como en los que a partir de respectivas ordenanzas se han constituido sistemas de participación a través de las cuales se reconocen organizaciones (cabildos, juntas) territoriales y sectoriales que identifican y formulan sus prioridades, sus presupuestos y mecanismos de gestión y control.

La inserción de estas opciones de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y por ende en la gestión local si no se enmarcan en una adecuada estructuración de funciones pueden terminar por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales o provinciales en beneficio de las asambleas de los planes, los

³² Como la creación de sistemas nacionales de planificación, salud, educación, cultura, niños, jóvenes en los que se constituyen a nivel local, niveles de gestión y coordinación a través de Consejos Sectoriales temáticos.

³³ Como el caso de Quito a través de la ordenanza No. 046 de la Participación de la Comunidad de diciembre del 2000

³⁴ www.ame.gov.ec

comités sectoriales o incluso juntas directivas de las empresas o corporaciones³⁵ construyendo así nuevas formas de representación -básicamente corporativas- que pueden suplantar a las de origen político o territorial. De esta manera se estaría conflictuando más el complejo panorama actual de atribución de funciones y competencias y por ende los niveles de gobernabilidad.

³⁵ Que como ejercicio de cooperación público-privada se han constituido en algunas ciudades.

Capítulo IV

El DMQ; características generales

El Distrito Metropolitano de Quito, es un conjunto territorial de 423.000 Ha, localizado entre los 2.400 y 4.500 msnm, en un entorno diverso de múltiples contrastes en lo geográfico, ecológico y paisajístico, en el que para el año 2001³⁶ habitaban 1'842.201 habitantes distribuidos en 65 parroquias: 32 urbanas y 33 rurales que para la gestión municipal se encuentran organizadas en ocho zonas administrativas.(ver anexos No.1 y No.2))

En este conjunto territorial coexisten varias realidades físico-espaciales con específicas coberturas de usos de suelo en el que predominan el uso forestal (27.6%), el uso pecuario con el 22% del área, el uso agrícola con modalidades de cultivos de ciclo corto y mezclas de éstos con pastos y bosques que representan el 17.4%, los usos urbanos el 7%, vegetación de páramo 9.22%, matorrales 5.5%, vegetación de quebradas 2%, áreas erosionadas o con limitaciones 5.5% y áreas sin uso específico 2.2%.(MDMQ PGDT 2006:18)

Características demográficas

Según el último censo de población en el año 2.001 el Distrito Metropolitano albergaba una población de 1'842.201 hab. que significaban el 15.1% del país y el 77% de la provincia. Si se suma a esta población la de los cantones Rumiñahui y Mejía altamente integrados a Quito, el total de población del área de influencia directa del DMQ alcanza un total de 2'066.000 de habitantes.

La población del DMQ proyectada al 2005 es de 2'007.767 hab. y la de la ciudad central 1'504.991 hab. El 82% de la población vive en las áreas urbanas, el 18% restante habita en las áreas suburbanas y rurales que forman parte del territorio del Distrito. Este conglomerado humano responde a un comportamiento que observa un acentuamiento de la tendencia de decrecimiento poblacional observada desde 1982 que es producto de la

³⁶ Según el INEC. Censo de Población y Vivienda. Año 2001

disminución de las tasas de crecimiento natural y de migración. Esta característica es especialmente significativa en el área urbana de Quito que en el período 1982-2005 observa una reducción de la tasa de crecimiento de 4.34 a 2.07 y tiene como contrapartida el crecimiento suburbano en el mismo período de 0.71 a 4.68 como consecuencia de la recomposición de la economía metropolitana que en la zona del Nuevo Aeropuerto asimiló la implantación de actividades agro exportables que han significado un rápido crecimiento del componente migratorio en las parroquias de esta zona y en desplazamientos internos desde la ciudad hacia los valles inducidos por externalidades positivas como menor precio del suelo (Calderón- San Antonio) y ambientales-rurales (Los Chillos y Tumbaco).

A partir de la proyección de los nuevos comportamientos demográficos que expresan básicamente el cambio de la estructura de edad que se orienta al envejecimiento de la población, la consolidación de tasas de crecimiento natural y la tendencia al equilibrio entre natalidad y mortalidad se prevé para el año 2020³⁷ una población para el DMQ de 2'698.447 hab que si se considera la correspondiente al contexto regional inmediato constituido por los cantones Cayambe, Tabacundo, Rumiñahui y Mejía sumarían una población adicional de 342.964 habitantes con lo que este conglomerado regional tendría en el 2020 una población de 3'041.411 hab, que respecto a la situación del año 2001 significaría un incremento de cerca de un millón de habitantes.

Estructura territorial y transformación urbana espacial.

La estructura territorial del Distrito Metropolitano de Quito fuertemente condicionada en su forma y sentido de crecimiento por las características geomorfológicas (valle de altura en plataformas con alta gradiente) y ecohidrológicas del sitio implantación es el resultado de un proceso de organización y ocupación del suelo basado en la relación de crecimiento y tensión, y de absorción y conflicto entre el núcleo urbano generador de la ciudad de Quito y el conjunto de núcleos poblados y la periferia.

³⁷ Según la proyección de la actualización del PGDT (MDMQ PGDT2006: 16)

Las actividades y funciones de este territorio se hallan fuertemente determinadas por la existencia de un polo urbano concentrador y orientador de la dinámica de configuración del territorio, que es la ciudad de Quito que en las dos últimas décadas han experimentado significativas transformaciones urbano-espaciales a partir de un proceso de periurbanización de carácter expansivo que progresivamente incorpora varios poblados y áreas agrícolas, en los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui-San Antonio de Pichincha y ha generado un complejo y dinámico sistema de interrelaciones e interdependencias que demanda solventar prioritariamente la (re)distribución espacial de las actividades económicas y equipamientos urbanos que actualmente están polarizados en la ciudad central³⁸, la articulación vial para adecuar racional y sustentablemente la relación ciudad-territorio y la ocupación productiva y sustentable del suelo.

En el territorio metropolitano se manifiestan tres principales procesos de crecimiento que son correspondientes con las tres principales estructuras geográficas: compacto en la ciudad central, disperso en los valles suburbanos y aislado en las áreas rurales.

La ciudad central: la ciudad compacta e inconclusa

En la ciudad central asentada sobre una meseta de 18.700 Has, en los últimos 15 años se ha operado un proceso de densificación y consolidación general, consecuencia del dinamismo del sector de la construcción, del proceso de legalización del suelo, de la importante inversión municipal en la recuperación del espacio público en las áreas centrales de la ciudad y en la habilitación de infraestructura y servicios especialmente de transporte, vialidad, seguridad y agua potable por parte de la Municipalidad.

En la actualidad en la ciudad central existe un alto grado de ocupación del territorio en el que persiste solamente un 7.57% de áreas vacantes y que se corresponde con la densificación que entre 1990 y el 2005 se incrementó de 61 a 91 hab/Has. Esta consolidación sin embargo evidencia un decrecimiento de población residencial en la

³⁸ La concentración de equipamientos en la ciudad ocupan alrededor de 3.462 Has y el destinado a actividades industriales ocupa como uso específico 821 Has., lo que significa en total el 22.71% del suelo urbano de ésta.

estructura central, producto de la expansión de la centralidad y la concentración de equipamientos y actividades comerciales y de servicios generando algunas externalidades negativas como la densificación, congestión vehicular e inseguridad especialmente en el CHQ y La Mariscal que se ve agravada por la alta demanda e incremento de movilidad, especialmente vehicular, en una red vial limitada por su capacidad lo que crea dificultades en el tráfico e incrementa la contaminación del aire y el ruido. Pese a las importantes inversiones municipales en algunos barrios ubicados en las periferias, las obras de urbanización (especialmente de calles, servicios y equipamientos) se mantienen inconclusas limitando su accesibilidad y conexión con otros barrios y servicios (transporte, recolección de desechos, alumbrado público) limitando la calidad de vida y la seguridad de sus habitantes.

Este nivel de consolidación de la ciudad central expresa también la agudización de conflictos de uso entre las industrias y los usos residenciales que desalienta la permanencia de la actividad productiva en la ciudad y demanda espacios alternativos de localización y empieza a generar procesos de renovación urbana, entre asentamientos de vivienda espontáneos y las áreas de protección ecológicas occidental y suroriental de la ciudad y se manifiesta también a través del deterioro de la imagen urbana de los principales ejes urbanos y de algunos sectores y barrios urbanos tradicionales por la presencia de excesiva publicidad y falta de tratamiento de los espacios públicos.

El área suburbana: La ciudad dispersa y subocupada

La tendencia a abandonar la ciudad central que se opera desde los años 80 hacia los valles provocó un proceso de periurbanización de carácter expansivo y difuso que define un modelo de crecimiento disperso, caracterizado por la expansión incontrolada y especulativa de áreas residenciales, (menor precio, cercanía a la naturaleza) otros usos y por el deterioro de las áreas históricas parroquiales. De esta manera progresivamente se han incorporado de forma inconexa y dispersa varios poblados y áreas agrícolas, en los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui- San Antonio de Pichincha.

En las 8.197 has. de suelo urbano establecidas hasta el año 2005 en el área suburbana del DMQ. persiste como vacante el 28.53% es decir 2.151 has. lo que corresponde con

la baja densificación de estas parroquias de alrededor de 15 hab/ha. en promedio, que se explica en: la discontinuidad territorial debido a su implantación en diferentes valles limitados por rupturas naturales lo que ha conferido características propias de uso, ocupación, limitaciones en la estructuración de la red vial local y en la prestación de servicios de transporte, un alto nivel de fraccionamiento del suelo; insuficiencias de infraestructura sanitaria agua, alcantarillado y recolección de desechos; contaminación de los cauces hídricos y un escaso nivel de consolidación (a excepción de Cumbayá) que no ha permitido la configuración de centralidades, la falta de diseño de espacios centrales y de previsión de equipamientos ha conllevado incremento de movilidad hacia la ciudad central.

Las áreas no urbanizables: el espontáneo desarrollo rural

Los suelos no urbanizables en los que se desarrollan actividades rurales comprenden 393.421 Has. representan el territorio de 20 parroquias³⁹ y 120.771 habitantes que en su mayoría se dedican a las actividades agropecuarias. En este territorio todas las cabeceras parroquiales se encuentran articuladas a la red vial principal en buenas condiciones y los problemas principales se relacionan con la explotación irracional de canteras, limitaciones de agua de riego especialmente en la zona del nuevo aeropuerto, con la sobre y subutilización del suelo en el 49% y el 25% respectivamente y en la falta de cobertura de servicios básicos y de apoyo a las actividades productivas en los asentamientos humanos, tanto cabeceras parroquiales como barrios dispersos. El 35% de este territorio corresponde a 21 áreas declaradas, mediante acuerdos o resoluciones como áreas o bosques de protección.

Desarrollo económico regional

En términos territoriales, el DMQ es el centro regional de una red urbana que articula un conjunto diverso y heterogéneo de zonas económicas y productivas que se vertebra por dos ejes de flujos de capitales, bienes, servicios y personas: uno en dirección Norte–

³⁹ Pacto, Guala, Nanegal, Nanegalito, San José de Minas, Atahualpa, Puéllaro, Perucho, Chavezpamba, Píntag, Nono, Calacalí y Lloa. Las parroquias de la zona Nuevo Aeropuerto: Guayllabamba, El Quinche, Checa, Pifo, Yaruquí, Tababela, Pumbo comparten pequeñas áreas urbanizables.

Sur, por el corredor interandino que une el sur-centro de Colombia, atravesando el Ecuador, hasta el norte del Perú; y otro en dirección Este-Oeste, que vincula la cuenca amazónica brasileña y el Atlántico a través del río Napo y el puerto de Orellana con la cuenca del Pacífico a través de los puertos de Esmeraldas y Manta, atravesando la importante zona agroproductiva de Santo Domingo de los Colorados.

De esta manera la economía de Quito está constituida por un espacio regional económico y territorial que integra, dinamiza y articula de forma complementaria a diversos cantones y provincias que son los mercados naturales de la producción de la región, pues a más de generar una importante demanda de diversos servicios que ofrece el Distrito, son el origen de los productos de consumo y reexportación de la ciudad que de esta manera se constituye también en un centro para la operación de actuales y potenciales “nichos” de los mercados nacional e internacional.

Esta constitución “central” es especialmente evidente desde los años setenta en que se inicia en el DMQ una transformación y diversificación de la economía como efecto de la gestión de la producción y exportación petrolera, la concentración de la producción industrial y de servicios financieros y empresariales y más recientemente de la promoción turística y la exportación agrícola no tradicional. Según el censo de Población del 2001 en el DMQ se concentra el 17.4% del total de la PEA del país, situación que es correspondiente con la concentración en todas las ramas principales de actividad⁴⁰ y en la estructura de la PEA según Grupos Ocupacionales principales.⁴¹

Según el Plan Estratégico, el DMQ constituye el principal polo de desarrollo industrial andino del Ecuador, concentra más del 65% del número de establecimientos fabriles, del personal ocupado, de la producción total y de la inversión de capital, básicamente en actividades de punta y especialmente de la industria textil, metalmecánica y de acero, de productos químicos y farmacéuticos, editorial y artes gráficas, de la agroindustria

⁴⁰ Así, en minas y canteras el 21.3%, en manufactura el 24.3%, en electricidad, gas y agua el 18.8%, en construcción el 21.4%, en comercio, hoteles y restaurantes el 20.5%, en transporte, almacenamiento y comunicaciones el 21.8%, en servicios financieros el 33.4%, en servicios personales y profesionales el 22.7% y en otras el 24.2%.(INEC 2001)

⁴¹ El DMQ contaba con alrededor del 34.8% de los profesionales y técnicos del país; el 28.7% de directores y funcionarios públicos superiores, personal directivo; el 26.8% del personal administrativo; el 28.6% de comerciantes y vendedores; el 21.3% de los trabajadores de los servicios; el 20.6% de los mineros, hilanderos y otros; y, el 20.6% de artesanos.(INEC2001)

relacionada con las exportaciones de flores, vegetales exóticos, cárnicos y lácteos, y en menor proporción el procesamiento de aceite de palma, producción avícola y de licores. Este desarrollo se complementa con el desarrollo de los sectores de conocimiento y tecnología ligados a la consultoría empresarial y de ingenierías, las telecomunicaciones, el software, y en menor escala la biotecnología y las energías alternativas (Equinoccio 21. 2004:17).

Quito se afirma como el centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía aérea, receipta el 70% del turismo internacional y el 80% de la carga aérea del total nacional (Equinoccio21 2004:17). La economía quiteña ha logrado un significativo desarrollo empresarial⁴² concentrando el 31% del total de las sociedades registradas en la Superintendencia de Compañías en el 2003 en el país que ocupan al 45% de los empleados y que representan el 41.5% de los ingresos y el 42% del patrimonio. Debido a la concentración económica en el medio urbano y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, los servicios y el comercio, éstos se han convertido, con más del 50%, en el eje de las actividades económicas del DMQ.

Los cambios y las tendencias del comercio exterior ecuatoriano constituyen un factor que puede contribuir a consolidar el fortalecimiento de la economía quiteña. Se aprecia, por un lado, un fuerte crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en donde el componente industrial y de conocimiento es bastante significativo; especialmente en los rubros de metalmecánica, textiles y madera, y por otro, una serie de cambios en las exportaciones que incluyen la diversificación de la oferta, el incremento en el número de exportadores y la emergencia de nuevos mercados.

La consolidación de la economía del DMQ en las últimas décadas a través de la diversificación la producción y los servicios con una parte de la producción local orientada hacia el mercado internacional presenta interesantes perspectivas comerciales respecto del mercado nacional e internacional a través de la cuales puede constituirse

⁴² Hacia el año 2002, de las mayores 1.000 compañías del país, en el DMQ se concentraban 438 empresas, con el 49% de los activos, el 44% del patrimonio y el 41% de las ventas, respecto del total nacional.

en la plataforma regional para enfrentar los retos de la globalización, siempre y cuando se produzcan cambios cualitativos en la productividad y competitividad de la industria y los servicios.

Los problemas sociales

La crisis económica nacional de los últimos años, propicio una importante pérdida de empleos en la región de Quito⁴³, la depreciación del salario real, el deterioro de las condiciones de vida de la población, la persistencia de las condiciones de pobreza, el incremento de la informalidad y las migraciones al extranjero.⁴⁴

La subocupación que ha crecido significativamente entre 1998 y el 2002 de 33.77% a 50.74% está compuesta mayoritariamente por mujeres (67%) y por personas que disponen de un nivel de instrucción primario el 40% o secundario el 39%. El sector informal ha significado una alternativa de subsistencia –absorbiendo el 54% del subempleo- para una buena parte de la población (Equinoccio 21 2004:20).

El desempleo de la jóvenes comprendidos entre los 15 y 28 años y de las personas con bajos niveles de educación, los jóvenes constituyen el 51% de los desempleados, en tanto que la desocupación se concentra en los niveles de educación más bajos, primaria (26%) y secundaria (52%), siendo menor para el segmento de población con niveles de educación superior (22%). Por su parte, también es alarmante el hecho de que el cerca del 6% (24.174) de niños y adolescentes, trabaja a tiempo completo o con horario prolongado, de los cuales el 61% lo conforman hombres y el 39% mujeres de los cuales el 78% únicamente trabaja y no asiste a ningún establecimiento de enseñanza⁴⁵

Pese a que el DMQ tiene tres veces menos indigentes que el promedio del país y que

⁴³ Estimaciones realizadas para el período 1998-2000 suponen que en el DMQ más de 2500 empresas han cerrado sus operaciones en las diversas ramas de actividad; las más afectadas han sido de construcción, manufactura y comercio (Equinoccio 21. 2004:21).

⁴⁴ El DMQ ha contribuido significativamente al éxodo de ecuatorianos al mundo. Desde 1998 el porcentaje de emigrantes llega al 7% de la población económicamente activa, el 55% de los emigrantes son hombres y el 45% mujeres, es población joven en edad productiva, así el 53% está entre 29 y 44 años, y el 28% está entre 15 y 28 años. La mano de obra emigrante es en su mayoría calificada, el 63% tiene instrucción secundaria y el 17% nivel universitario. (Equinoccio 21. 2004:21)

⁴⁵ Encuesta de Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano (BCE - PUCE).2003

sin tomar en cuenta a San Cristóbal, Quito es la capital de provincia con menor nivel de pobreza del país, esta es un fenómeno latente que afecta a un grupo importante de población -10.1% de extrema pobreza por NBI, 33.6% pobre por NBI; 1.29% de extrema pobreza por ingreso y 13.42% pobre por ingresos⁴⁶- y la margina de posibilidad de desarrollo en ámbitos laborales, educativos y de salud.

En los últimos trece años la desigualdad en Quito sigue siendo concentrada y ha crecido ligeramente: el 20% más rico sigue acumulando más de la mitad del total de los ingresos (55.35%) y la brecha existente entre el 10% más rico y el más pobre se ha incrementado de 23.8 veces en 1990 a 26.4 veces en el 2003.

En cuanto a la distribución del ingreso,⁴⁷ en el DMQ se concentraba el 28.3% del total nacional (en comparación con Guayaquil con el 27.2% y Cuenca con el 4.1%). Los ingresos promedio por hogar per cápita y por perceptor en el DMQ son comparativamente más altos que en otras ciudades del país.⁴⁸

La discriminación ocupacional y salarial en el DMQ por género y por grupo étnico-cultural agobia especialmente a mujeres y a la población indígena y negra. Del total de la PEA el 56.35% corresponde al segmento de población masculina y el 43.64% a la femenina. Mientras el 63% de los hombres en edad de trabajar se ofertan en el mercado laboral, tan solo el 49% de las mujeres lo hacen. Se ha establecido que 93.6% de hombres se encuentra ocupado y únicamente el 6.3% se encuentra desocupado; en cambio, en las mujeres el 89% se encuentra de alguna forma ocupada, pero en este caso el 35% de la PEA femenina se ubica en la subocupación y el 11% busca trabajo sin poder encontrarlo. La población del DMQ está compuesta en su mayoría por mestizos (68%) y blancos (25%); y agrupa a una minoría de indígenas (4%) y afroecuatorianos (3%) quienes no gozan de igualdad de oportunidades y son excluidos como sujetos

⁴⁶ En 1990, año por NBI extrema existían 17.63% en pobreza extrema y el 46.39% pobre. Por ingresos en 1995 existían en extrema pobreza el 2.77% y 14.92% de pobres. (PNUD-CISMIL-MDMQ, 2088:43-46)

⁴⁷ Datos de la Encuesta de Hogares para el período agosto-octubre 2003.

⁴⁸ En el DMQ el ingreso promedio por hogar era de USD 888, frente a Guayaquil con USD 682 y Cuenca con USD 738. El ingreso per cápita en el DMQ era de USD 237, mientras que en Guayaquil era de USD 162 y en Cuenca USD 176. Por su parte, el ingreso promedio por perceptor en el DMQ era de USD 485, en tanto que en Guayaquil era de USD 333 y en Cuenca de USD 398. (Equinoccio 21, 2004:20)

económicos. Según la encuesta de ingresos y gastos realizada por el INEC en el 2003 mientras un indígena recibe un sueldo mensual de USD 89, un mestizo recibe USD 164 y una persona de raza blanca percibe USD 268.

En términos generales, la población del DMQ presenta relativamente altos niveles de educación, especialmente en el área urbana. Sin embargo, si se analiza la población pobre versus la no-pobre se observa que los pobres poseen el doble de población analfabeta, tres veces más analfabetos funcionales, tres años menos de escolaridad y seis veces menos población universitaria.

En cuanto a la situación de salud en el DMQ, la esperanza de vida al nacer es de 67 años en promedio⁴⁹. La tasa de mortalidad general es de 5.1 por cada 10.000 habitantes.⁵⁰ El perfil de morbi-mortalidad es de transición epidemiológica, donde coexisten enfermedades infecciosas y crónico-degenerativas. En lo que respecta a salud reproductiva, la tasa global de fecundidad es de 3.4 niños por mujer.⁵¹ Con referencia a la salud de la niñez, la tasa de mortalidad de menores de 5 años es de 22.1 niños por cada 1.000 niños nacidos vivos. El indicador de desnutrición crónica muestra que un 24% de los niños se encuentra en estado de desnutrición. (PNUD-CISMIL-MDMQ. 2088:27-31)

La seguridad en el DMQ -de personas, bienes y el territorio-, se encuentra sometida a amenazas que provienen de tres fuentes principales: a) de la ubicación del contexto geográfico y natural, pues se encuentra en uno de los sitios del planeta en el concurren riesgos volcánicos, sísmicos y geomecánicos; b) la desestructuración socio-cultural y la pérdida de valores que afecta al conjunto de la región, a efectos de la descomposición social; y, c) la emergencia de delincuencia profesional y organizada producto de

⁴⁹ 68 años para el sector urbano y 64 años para el rural.

⁵⁰ Las principales causas de morbilidad ambulatoria son: infecciones respiratorias agudas, parasitosis, enfermedad diarreica aguda, infección de vías urinarias, desnutrición, dermatitis, entre otras. Los egresos hospitalarios más frecuentes son: partos, neumonía, hipertrofia prostática, bronquitis, colecistitis, entre otros. Las principales causas de muerte hacen referencia a enfermedades cerebro-vasculares, afecciones originadas en el período prenatal, enfermedades del corazón y accidentes de tránsito. (INEC. Estadísticas Vitales. 2000).

⁵¹ Esta tasa es menor en el área urbana (3 niños por mujer) y mayor en el área rural (4.7 niños por mujer). El porcentaje de madres que han tenido un parto asistido profesionalmente es de 72.34%, en tanto que el 28% restante no ha empleado asistencia durante el mismo. (Encuesta de Condiciones de Vida de 1999).

enormes “economías marginales”, como el robo de escala, la extorsión, el lavado de capitales, el narcotráfico, el contrabando.

Las situaciones de riesgo, en el DMQ, son multicausales, y se derivan de: las desigualdades sociales y económicas; del incipiente control efectivo de la delincuencia, de la existencia de una cultura que tolera y fomenta la violencia -en especial la intra familiar, de género y el maltrato infantil y juvenil-; del debilitamiento de cultura ciudadana de solidaridad, paz, convivencia y respeto hacia lo público; de las falencias en la prevención y capacidad de mitigación de desastres naturales.⁵²

La violencia en el DMQ mantiene indicadores preocupantes. Las muertes por accidentes de tránsito se mantienen como la principal causa de muerte, entre el 2006 y 2007 se registraron 851 muertes por esta causa. Las muertes accidentales experimentan una tendencia creciente que pasó de 9,31% en el 2003 a 12,98 muertes por cien mil habitantes en el 2007. Las tasas de homicidios se mantienen entre 11.29 y 11.38 por cien mil habitantes en los años 2006 y 2007. En el año 2007 se registran 20 suicidios más que en el 2006. La percepción de inseguridad es mayor en las mujeres (84%) que en los hombres (81%) (Ojeda, 2008:78-80)

⁵² Falta de coordinación y planificación inter. e intra institucional, la inadecuada información y comunicación; la carencia de un marco legal global coherente y sistemático, aunado a recursos humanos, técnicos, y financieros adecuados.

Capítulo V

Los momentos de la readecuación institucional en el DMQ: los ejes, énfasis y características

En las dos últimas décadas la gestión municipal ha debido transitar y adecuarse entre las determinaciones legales de la Ley de Régimen Municipal y de las posibilidades y expectativas de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano, las posibilidades que el marco legal nacional le ha facultado como alternativas de adecuación institucional y financiera y entre los énfasis de las nuevas tesis sobre la gestión local, la administración pública y la política urbana que se han desarrollado en este período como alternativa para enfrentar desde lo “local” las nuevas exigencias del desarrollo local, los efectos de la globalización y la crisis fiscal del Estado y del sector público en la prestación de servicios.

El carácter metropolitano, la descentralización, la desconcentración, la participación ciudadana, la planificación estratégica, la cooperación pública-privada, la promoción del desarrollo económico son los ejes conceptuales que reivindicados por las diferentes administraciones municipales sustentan la readecuación institucional y organizacional del Municipio del DMQ para convertirse en una instancia de gobierno y desarrollo local.

A partir de estas concepciones y del análisis de los objetivos, enfoques, énfasis, características de las actuaciones y reformas administrativas de las respectivas administraciones municipales, se identifican tres momentos o etapas del proceso de readecuación institucional: un primero, en el que se define la estructura metropolitana y se moderniza la gestión burocrática; un segundo en el que se conforma el distrito metropolitano a partir de una gestión desconcentrada y empresarial que empieza a configurar un modelo de gestión gerencialista; y, un tercer momento en el que se consolida el DMQ como instancia de gobierno local a partir de una gestión mayormente desconcentrada y corporizada a partir de la promoción de la participación ciudadana, la

planificación estratégica, la cooperación público-privada y el desarrollo económico.

El primer momento: la definición de la estructura metropolitana 1988-1992

La administración municipal 1988-1992 presidida por el alcalde demócratacristiano Rodrigo Paz, reivindicó la tesis de Quito distrito metropolitano formulando en su ejercicio el proyecto original de la Ley que pretendía concretar el enunciado de la Constitución de la República que señalaba a Quito capital de la república, distrito metropolitano”. La concepción inicial de conformar el Distrito Metropolitano como una “nueva forma de organización territorial, administración local y de organización y participación de la comunidad pretendía “recuperar para la Municipalidad el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano y la coordinación amplia y flexible con otros municipios, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado” (Carrión y Vallejo, 1994: 29), fue presentada al Congreso Nacional en 1990 y respondió a las expectativas coyunturales del crecimiento expansivo en un contexto de crisis de la ciudad y el deterioro institucional de los organismos seccionales agravado por el gobierno febreorderista a través de la constitución de las Unidades Ejecutoras que desarrollaban proyectos e inversiones desde el estado central.

Esta concepción del Distrito Metropolitano estuvo sustentada: en una revisión y definición del ámbito territorial; y, en tres principios generales: la democratización, la descentralización y la participación

Revisión y definición del ámbito territorial

La definición del ámbito territorial se realizó a partir de la revisión del límite cantonal y de la división política administrativa interna. La revisión del límite cantonal fue realizada a partir de la definición de un área de influencia directa y cercanía en la que se podría efectivizar la prestación de servicios de la gestión administrativa del Municipio de Quito e implicó la separación en 1991 del cantón Quito de las parroquias occidentales más distantes de la ciudad central -Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de Los Banco y Mindo- que posteriormente se constituyeron en tres cantones: Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos.

De su parte la revisión de la división político administrativa interna, modificó la tradicional estructura de 19 parroquias urbanas y 33 rurales conformadas a partir de la organización eclesiástica y o de la organización para procesos electorales que ignoró la dinámica del crecimiento físico y demográfico de la ciudad, previendo a cambio una división administrativa que organiza al cantón en dos áreas principales: la urbana-central conformada por cuatro zonas metropolitanas centrales y 16 parroquias; y, la suburbana compuesta por seis zonas metropolitanas suburbanas y 24 parroquias⁵³ con la pretensión de definir unidades administrativas y de planificación para desconcentrar las actividades y servicios en beneficio de los ciudadanos del área metropolitana de Quito, obteniendo un eficiente desarrollo político-administrativo y social.”⁵⁴.

Estas revisiones operadas en el ámbito territorial constituyen dos definiciones trascendentales para la futura conformación del DMQ, porque definieron las bases de la organización de un gobierno metropolitano adecuando el territorio para sustentar un previsto proceso de desconcentración administrativa que bajo la concepción de democratización pretendía instaurar un gobierno municipal desde lo geográfico más cercano a los ciudadanos.

Los principios rectores

Los principios rectores planteados por esta administración municipal, entendían a la *democratización* como la gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada y la definición de políticas urbanas y sociales tendientes a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio; a la *descentralización* como el fortalecimiento del municipio dentro de la estructura global del Estado con el fin que asuma una política mucho más proteccionista y menos intervencionista frente a la sociedad y procure la reducción de los desequilibrios socio territoriales; y, a la *participación* como la

⁵³ Se la realiza cuando el proyecto de Ley del DMQ ya estaba presentado en el Congreso y por lo mismo ignora a las 9 parroquias rurales ubicadas al noroocidente y norcentro del cantón que en el proyecto de Ley se planteaba que se constituyan en dos cantones

⁵⁴ Ordenanza 2955 de 15 de julio del 2002 que establece los límites del área metropolitana, de la ciudad de Quito, de las zonas metropolitanas y de las parroquias

socialización de los beneficios de las políticas, fiscalización de las acciones y fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como las formas de representación popular(Carrión y Vallejo, 1994: 30)

Si bien estos principios -que fueron propugnados en 1990- son recogidos en la formulación de la ley constitutiva del DMQ en 1993 a través de las determinaciones que posibilitan la configuración de zonas administrativas, el otorgamiento de nuevas competencias y de la determinación expresa de propiciar e integrar la participación de la comunidad, en la gestión de la administración municipal del alcalde Paz se inició su implementación de forma parcial y limitada.

A partir de la tesis de la democratización se efectivizó la revisiones de los ámbitos territoriales para prever un gobierno de más cercanía, desconcentrado y mejor representado; las acciones de descentralización reivindicaban la autonomía administrativa, política, económica y especialmente la provisión de recursos económicos que ya contemplaba la Ley de Régimen Municipal y que estaban siendo utilizados y administrados en la ejecución de obras en la ciudad por parte de Unidades Ejecutoras del gobierno central; a la participación ciudadana que en forma pragmática se la concretaba de forma mediatizada a través de una unidad administrativa de “promoción popular” que mediante el diálogo e intermediación identificaba las necesidades poblacionales para ser procesada por las unidades de planificación, financiera y de obras públicas.

Rodrigo PAZ:

“...Fui el primero en iniciar ante la opinión pública la idea de que los gobiernos locales fueran completamente descentralizados y tuvieran que tener su propia autonomía administrativa, política y económica. Esto no implica aumentos presupuestarios. Significa, solamente, que la parte del presupuesto hoy empleado por el gobierno central como obras que tienen que ver con la ciudad y con la provincia pase a integrar la renta fija de los municipios”

En “Mi Quito tiene un sol grande. Entrevistas al alcalde Paz y su equipo de trabajo” Quito.FESO.1992: 31

“La única forma de contacto entre el Municipio y la marginalidad es buscar una intermediación, establecer un diálogo. Y, así, se montó una unidad que iba a llamarse de Promoción Popular. Hemos ido a la marginalidad a recoger sus angustias, a medir sus demandas, para reportarlas como dato bruto en el municipio. Esta demanda desordenada se procesa inmediatamente en la unidad de planificación, que tiene una hipótesis de desarrollo urbano aprobada por el Cabildo. Hecho esto, se busca el apoyo financiero para cubrir la demanda, y, una vez conseguido ese apoyo, acudimos a Obras Publicas para que programen las respuestas en el plan operativo”

Marcelo Dotti. Director del Departamento de Promoción Popular del Municipio de Quito. En "Mi Quito tiene un sol grande. Entrevistas al alcalde Paz y su equipo de trabajo" Quito.FESO. 1992: 169.

Modernización de la gestión burocrática

Si bien la administración del alcalde Paz conceptualizó y propuso la constitución del Distrito Metropolitano de Quito como nueva forma de organización territorial y de administración local, la municipalidad mantuvo hasta su constitución como DM en 1993 un esquema organizacional funcional a la estructura planteada por la Ley de Régimen Municipal (1978) y correspondiente al rol municipal esencialmente de prestador de servicios básicos y orientado a la gestión urbana sustentada en una gestión burocrática tradicional orientada a la producción de servicios administrativos centralizados por sus reglamentos internos y en una planificación urbanística por proyectos canalizada a través de la promoción popular

Rodrigo PAZ:

Si miramos la realidad actual de Quito podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que hemos sido fieles en el cumplimiento de los lineamientos generales que planteamos el momento de asumir tan alta responsabilidad. Aquel entonces, hace dos años manifestamos que nuestros principales problemas objetivos podían resumirse en la satisfacción de estas grandes necesidades:

- Dotar de agua a Quito
- Proveer de transporte a los barrios marginales y cooperar en el mejoramiento de estos servicios a nivel general.
- Preocuparnos de la seguridad de los habitantes de Quito.
- Sentar las bases para la recuperación del Centro Histórico
- Recuperar el control de la ciudad
- Establecer la planificación como metodología de acción, a fin de desterrar la improvisación en la ejecución de obras.
- Reinsertar al municipio de Quito en el concierto de naciones y entre los organismos crediticios internacionales.
- Enfrentar el problema de la marginalidad
- Atender a todos los barrios de la ciudad dando preferencia a aquellos, como son los sectores marginales, en los que prácticamente está todo por hacerse.
- Administrar los recursos del pueblo con absoluta pulcritud y luchar contra la inmoralidad
- Ejecutar una administración antropocéntrica en la que el hombre sea el centro de la acción municipal.
- Crear una ciudad más democrática
- Abrir espacios para democratizar la cultura.

IMQ. Informe de labores. Periodo Mayo 1989-Mayo 1990:26

Esta gestión administrativa se planteó una estructura que se conformaba básicamente a partir de las dos unidades asesoras definidas por la LRM: la Procuraduría Municipal y la Dirección de Planificación y la creada Asesoría de Relaciones Internacionales; en el

nivel operativo a través de las direcciones de Obras Públicas, de Higiene, Educación y Cultura, Avalúos y Catastros, Parques y Jardines, Finanzas, Fiscalización, a las que se incorporaron la de Promoción Popular, de Comunicaciones, Recursos Humanos, el Instituto de Capacitación y la Unidad de Estudios de Transporte y como instancias ejecutoras las preexistentes empresas de servicio: de Agua Potable, Alcantarillado, Transporte y el adscrito FONSAL⁵⁵.(ver anexo No.3)

El énfasis de la gestión en este periodo -como se señala en el recuadro- enfatiza en la gestión urbana y en la mayor provisión de servicios a los sectores “marginales” en lo que podría considerarse una aproximación a una política social redistributiva⁵⁶, en el reconocimiento y análisis de nuevas patologías urbanas como el transporte y la seguridad, en la obtención de cooperación internacional, en la adecuación del aparato municipal a través de la modernización computacional del catastro y de los procedimientos de la Dirección Financiera en procura de mejorar las finanzas municipales y en la capacitación del personal para lo cual se constituyó la Dirección de Recursos Humanos y el Instituto de Capacitación Municipal. Es notorio en este periodo -incluso en las formulaciones para la conformación del DMQ- la ausencia de referencias y acciones relacionadas con el desarrollo local y económico específicamente.

De esta manera en el preámbulo de la gestión metropolitana la administración municipal ha conjugado una modernización de una gestión que se sustentaba exclusivamente en rendimientos burocráticos evaluables en normativas y reglamentaciones administrativas internas y de procedimientos de control gubernamental a través de normas de auditoría y la Contraloría General del Estado

⁵⁵ Constituido en 1989 y adscrito al Municipio en 1992

⁵⁶ Según Vicente Páez Director Administrativo 1988-1992 “el 95% de los recursos obtenidos se destina a los sectores populares y marginales” En “Mi Quito tiene un sol grande” (FESO. 1992: 140)

El segundo momento: la conformación del DMQ: la desconcentración y empresarización. 1993-2000

En este momento que comprende a dos administraciones municipales regentadas por los alcaldes democristianos Jamil Mahuad⁵⁷ (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000), se promulgo la LRDMQ en diciembre de 1993 que determino a la municipalidad nuevas funciones y responsabilidades que desempeñar, una organización desconcentrada y delegada a través de administraciones zonales y las posibilidades de una gestión gerencial y activadora de la participación ciudadana y de la mancomunidad. En forma complementaria en 1994 se formulo el Programa de Desarrollo del Gobierno Local que definió del nuevo rol de la municipalidad y las estrategias de implementación de un proceso de conformación de una nueva institucionalidad y forma de gobierno metropolitano.

La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano (LRDMQ)

La expedición de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) en diciembre de 1993, enmarcada en los planteamientos prevalecientes entonces de reforma del Estado a partir de los principios “neoliberales” de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios constantes en la Ley de Modernización (1993) y si bien no cubrió las expectativas de reorganización territorial plena y de redistribución de la representación⁵⁸ planteada en el proyecto original, posibilito:

- La redefinición de un territorio geográficamente más accesible
- La división del territorio distrital en zonas metropolitanas urbanas y suburbanas
- La definición de competencia plena sobre la gestión del suelo
- La administración del catastro rural en el ámbito del DMQ

⁵⁷ Reelecto en 1996 para cuatro años, de los cuales solo ejerció los dos primeros

⁵⁸ El proyecto original planteaba la reconfiguración del actual DMQ, con dos cantones en la parte nor-central y uno en la nor-occidental, la reubicación de la capital provincial y la elección del Concejo Metropolitano a partir de concejales elegidos universalmente y de elección zonal, creación de direcciones zonales con “directores zonales” designados por parte del concejo metropolitano y la creación de concejos zonales elegidos por votación de cada una de las zonas. (Carrión. Vallejo, en IMQ 1994: 36).

- La incorporación de nuevas competencias relacionadas con el transporte y el medio ambiente
- La determinación expresa de propiciar e integrar la participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios.
- La constitución de empresas públicas.
- La concesión de servicios públicos al sector privado y la participación en otras empresas con el capital privado para la prestación de servicios, la ejecución o mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente.
- La delegación de facultades y atribuciones del Alcalde al Administrador General, a los administradores zonales y a los directores generales; y
- La celebración de convenios de mancomunidad, para todo lo relativo al ordenamiento urbano, la preservación del ecosistema y la prestación de servicios dentro del área de influencia del Distrito, el Distrito Metropolitano y los municipios circunvecinos.

El Programa de Desarrollo del Gobierno Local

El Programa de Desarrollo del Gobierno Local formulo el nuevo rol de la municipalidad como “facilitador, promotor, normador y concertador que promueva el desarrollo” (MDMQ,1995:6) y tres estrategias para su ejecución: el desarrollo institucional, el desarrollo comunitario y la descentralización

El *desarrollo institucional* en este programa se entiende como: la adecuación de la institución a la demanda de la comunidad procurando agilidad, oportunidad, calidad y mayor cobertura de los servicios a través de la innovación de los sistemas desconcentrados de administración, planificación y presupuesto; la integración armónica y coordinada de los sistemas de planificación y presupuesto; racionalización

de recursos humanos y materiales del DMQ con la creación de nuevos esquemas empresariales –concesiones y transferencias de las participaciones municipales empresariales-; desconcentrar la gestión municipal hacia las agencias y administraciones zonales y la reestructuración orgánica, estructural y funcional del DMQ de acuerdo con su nuevo rol.

Jamil MAHUAD:

...Y fue el análisis de estos índices lo que determinó que nosotros llegásemos a la conclusión de que el Municipio de Quito, no podía seguir siendo, un mero proveedor de servicios y de infraestructura, no podía seguir siendo simplemente el que construyera el alcantarillado, el agua potable, las vías, etc., tenía que transformarse de un proveedor de servicios a un Gobierno Seccional, y esta es la visión que tiene la Administración Municipal sobre su rol y su papel, un Gobierno Local promotor del desarrollo, y en esa visión de lo que nos toca hacer, la misión del Municipio de Quito siempre ha sido mejorar su capacidad administrativa para poder atender de mejor manera las demandas de la población.

...En lugar de una organización orientada hacia adentro y pensando como tratarnos mejor, quienes aquí trabajamos propendemos una organización orientada hacia la ciudad, que piense como servir mejor al ciudadano que es la razón de ser de nuestra existencia, en lugar de pensar en el recurso humano como una burocracia inevitable y costosa, pensamos en el recurso humano como algo necesario y generador de ideas, planteamientos, posibilidades, en lugar de pensar que la ciudadanía tiene que aceptar lo que nosotros resolvamos, pensamos que la ciudadanía tiene su palabra que decir, debe ser escuchada y su opinión en un insumo para que nosotros diseñemos los sistemas de trabajo que tenemos, como ustedes ven estamos cambiando los paradigmas y un hito fundamental en este cambio de paradigmas lo constituyó, la expedición de la ley del Distrito Metropolitano de Quito.

Gaceta Municipal. Epoca 3, Año III, No. 7. 1995: 15

El *desarrollo comunitario* se entendió como el proceso que incentive la participación de la sociedad organizada en la gestión del desarrollo; que fortalezca la organización, movilización y conciencia ciudadana; que desarrolle en la comunidad la capacidad de decidir y autogestionarse.

La *descentralización* entendida como la delimitación de ámbitos de competencia entre el gobierno central, los gobiernos seccionales y la comunidad; la búsqueda de transferencia de competencias y la defensa y promoción de la autonomía presupuestaria y normativa a través de la aplicación del de la Ley del Distrito Metropolitano y otras normas competitivas.

Jamil MAHUAD

¿Cuán gobernable es el Municipio? Es gobernable, pero creo que puede serlo mucho más si tomamos las decisiones correctas, que significa que el Municipio conduzca la ciudad, controle las actividades fundamentales, regule lo que tenga que regular y confíe mucho en la sociedad civil para el desarrollo de

una cantidad de actividades. Hay una frase de Alvaro que me gusta mucho. El dice que el Municipio tiene que garantizarle a Quito la provisión de todos los servicios, mas no tiene que dárselos.

“Una es la relación ideal entre actividades en manos del sector público y del sector privado, Pero una vez definido eso dentro del sector público cabe averiguar hasta dónde deben ir los municipios y organismos seccionales y hasta donde el gobierno central. Existen municipios como el de Quito que cuentan con muy buenos colegios, escuelas y atención en salud. ¿Cómo es que siendo sector público la calidad de estos servicios es de un nivel y calidad superiores a los que prestan otros del sector estatal? Mi explicación es porque al ser pocos son más controlables. Por eso creo que el Estado central debería transferir a los municipios y consejos provinciales una gran cantidad de sus atribuciones. Pero esa transferencia no puede ser solo de la tarea, sino también del financiamiento”.

Diario HOY. 13-04-93

Roque SEVILLA:

...Quinto, la gestión municipal no solo deberá continuar los esfuerzos de descentralización sino que deberá también buscar mecanismos de participación popular en las decisiones sobre la construcción de infraestructura y las prioridades de las obras.

Gaceta Municipal, Epoca 2, Año 1, Número 4. 2000: 24.

A partir de estas nuevas características legales e institucionales se operan un conjunto de innovaciones institucionales y adecuaciones o organizacionales que determinan el inicio de la superación del tradicional accionar prestador, administrador o proveedor de ciertos servicios y gestión urbana del municipio de Quito hacia la concepción y actuación bajo los preceptos del desarrollo y gobierno local que empieza a ser reivindicado, estructurado y ampliado por la administraciones municipales en los últimos quince años.

Nuevas competencias: el inicio del ejercicio de la descentralización

El “proceso de descentralización” iniciado por la municipalidad se realiza fundamentalmente por la incorporación de nuevas competencias requeridas inicialmente por la municipalidad para solventar problemas de la gestión urbanística, de la movilidad y ambiental y atribuidas por la LRDMQ, que complementan a las funciones atribuidas por la LRM y a las que el Municipio de Quito había preasumido como funciones propias⁵⁹.

Gestión del Suelo:

⁵⁹ Como es del caso del alumbrado público (1906) y Empresa Eléctrica Municipal (1937); educación (1915); transporte a través de la Compañía Municipal de Transporte(1947) y Empresa Municipal de Transporte (1980); Salud a través del Patronato Municipal (1979) y el control para la protección del Centro Histórico (1984)

Si bien no constituye una nueva competencia sino una “ampliación” de la gestión del suelo urbano que es función propia y tradicional de los municipios, esta ampliación fue requerida por la necesidad de controlar el excesivo fraccionamiento en las periferias suburbanas -los valles circundantes a la ciudad- que se operaba a través de autorizaciones emitidas por el IERAC-INDA que propiciaban un crecimiento expansivo y disperso en áreas carentes de servicios y en algunos casos no contempladas para el crecimiento urbano. A partir de la vigencia de la LRDM el Municipio de Quito asumió y recuperó como competencia exclusiva y privativa dentro del territorio metropolitano la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, a través de instrumentos de planificación como el Plan de Estructura Espacial Metropolitana (1993); Plan General de Desarrollo Territorial (2001-2006) y la emisión de los respectivos instrumentos y normativa complementaria, con cobertura integral para el DMQ.

En forma complementaria y por mandato de la misma LRDMQ, el MDMQ asumió desde 1994 la administración del Catastro Rural, este traspaso de funciones desde la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros implicó la transferencia de información estadística que al interior de la municipalidad ha tenido que ser referenciada y actualizada para poder constituir aporte para la gestión municipal. De esta manera se integraron 62.000 predios y una fuente de recursos vía la tributación por concepto de predios rurales⁶⁰. La incorporación de estas nuevas funciones ha sido asumida por las direcciones de Planificación, Financiera y Avalúos y Catastros, a las que se han incorporado instancias ejecutoras de acciones vinculadas (especialmente en mercado de suelo y promoción de vivienda) que constituyen las empresas del CHQ en 1994 y Quito Vivienda en el 2002.

Transporte:

Para enfrentar el problema del transporte público en la ciudad condicionado por las limitaciones geográficas del sitio de implantación de la ciudad y la escasa capacidad vial, caracterizado por una prestación que adolecía de una adecuada organización y

⁶⁰ Según la Dirección Metropolitana de Catastro en el año 2007 los 69.000 predios rurales produjeron ingresos por alrededor de \$ 895.000 para el presupuesto municipal.

parque automotor para satisfacer la demanda de un servicio integral, de calidad, seguro y ambientalmente sustentable y que se desarrollaba en un contexto y marco legal regido por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre adscrito al Ministerio de Gobierno y Policía en el que los gremios de transportistas mantenían predominancia en la defensa de sus actuaciones, la municipalidad requirió en el planteamiento de la LRDMQ la competencia para planificar, regular y coordinar el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, la que le fue concedida sin el control y sin los recursos –ni parciales- para la ejecución de estas nuevas funciones.

Competencia y condiciones de la LRDMQ sobre transporte

Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias.

Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito.

La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano será controlada por la Policía Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales.

Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora;

La ejecución de las atribuciones de planificación y regulación del transporte público y privado estipuladas en el artículo 2 numeral 2 de esta Ley, podrá realizarse por etapas; pero deberá estar terminada en un plazo máximo de dos años.

LEY DE REGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

Ley No. 46. RO/ 345 de 27 de Diciembre de 1993.

La facultad de planificar, regular y coordinar la gestión del transporte público y privado dentro del DMQ, se concretó en diciembre de 1995 con la emisión de los decretos ejecutivos No. 3304 y 3305, mediante los cuales se concretó la transferencia por parte del Consejo Nacional y Provincial de Tránsito dependientes del Ministerio de Gobierno a la municipalidad de las siguientes atribuciones:

- Organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar técnicamente las actividades, operaciones y servicios de transporte terrestre público y privado
- Determinar y otorgar las rutas y frecuencias de transporte público
- Conferir, modificar, renovar, revocar los permisos para utilización de vías públicas por parte de empresas de transporte terrestre de servicio público
- Establecer el registro metropolitano de permisos de operación del transporte terrestre de pasajeros y cargas

- Fijar y modificar las tarifas, pasajes y fletes del transporte terrestre para toda clase de servicio público
- Fijar y modificar las tarifas de los pasajes que se cobran por la prestación del servicio en el sistema integrado de transporte de la ciudad de Quito.

El cumplimiento de estas atribuciones sin embargo fueron motivo de conflictos con los gremios del transporte -y en menor escala con la Policía Nacional⁶¹- por las resistencias de estos a la propia transferencia de competencias, a la planificación del sistema por parte de la municipalidad, a la operación del sistema “trolebús”, a las regulaciones municipales relacionadas con la limitación de circulación de buses que sobrepasen los veinte años de fabricación y a los controles a la contaminación ambiental de estas unidades que llegaron a generar paros de buses y acciones políticas tendientes a despojar a la Municipalidad de las nuevas competencias. Estas resistencias que alcanzaron un alto nivel de conflictividad en 1996 fueron resueltas a través de una decidida intervención política de la Municipalidad que termino con el denominado “buserato” (Chauvin, 2007) .

La incorporación de esta nueva competencia se complemento con la operación municipal del primer corredor del Sistema Integrado de Transporte el “trolebús” - que en el inicio de sus operaciones en 1996 ya transportaba 170.000 usuarios por día (Chauvin, 2007:90) -significo el inicio de la gestión municipal del transporte en el DMQ a través de la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte (UPGT) que a más de complementar el diseño del sistema integrado con el corredor denominado “Ecovía” asumió la gestión de permisos de operación de los prestadores de servicio.

Medio Ambiente:

Para atender la necesidad de prevenir y controlar la contaminación ambiental, que siendo hasta entonces competencia del Estado no las realizaba y ante la evidencia de altos niveles de contaminación especialmente del aire por el uso de combustibles y del agua en los cursos hídricos especialmente en los ríos San Pedro, Machángara, Monjas y

⁶¹ por indefiniciones y descoordinación en el control del tráfico

Guayllabamba que mantienen altos niveles de contaminación, la LRDMQ determina que la municipalidad “prevendrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente”

Para asumir nuevas atribuciones la municipalidad debió implementar estudios y normativa relacionada con acciones de prevención y control de la contaminación producida por las descargas líquidas industriales y las emisiones a la atmósfera; de la contaminación vehicular y ruido; de prohibición del uso de la gasolina con plomo; normas sobre compuestos aromáticos, filtración de diesel e instalación de convertidores catalíticos y acciones de recuperación de ríos, quebradas, de arborización, revisión vehicular, monitoreo del aire.

Estas acciones se hallan sustentadas en el Proyecto de Control de la Calidad Ambiental de 1989; y, en un amplio marco legal municipal conformado por las ordenanzas No. 2910 de enero 1992, No. 3087 de mayo 1994, No. 3142 de Julio 1995. La gestión de estas competencias se implementan a través de la Dirección de Medio Ambiente (DMA)⁶² creada para el efecto en mayo de 1994.

La organización zonal: el inicio de la desconcentración

Tradicionalmente y en perspectiva de optimizar la gestión municipal -especialmente financiera y tributaria- en procura de más ingresos, racionalización de recursos y mejorar la prestación de servicios, la desconcentración se entendió en el Municipio de Quito exclusivamente en el marco de reformas administrativas que redistribuían internamente funciones entre direcciones⁶³ sin consideraciones de orden territorial que constituyen el fundamento de la gestión desconcentrada.

La LRDMQ al facultar a la municipalidad adoptar la desconcentración para procurar niveles más altos de eficacia en los aspectos administrativos y en la prestación de

⁶² Hasta entonces y desde 1990 existía como Departamento de Control de la Calidad Ambiental en la Dirección de Higiene

⁶³ Es el caso de la desconcentración interna de la gestión financiera operada en entre 1988 y 1992 la administración de Rodrigo Paz por la cual se precisó el rol de las Direcciones de Avalúos y Catastros, de Programación y Financiera

servicios; y, para asegurar formas más eficaces de participación ciudadana, definió la también la reestructuración de la organización política administrativa del DMQ a través de la conformación de zonas administrativas como el soporte territorial del proceso de desconcentración.

Art. 6.- ZONAS METROPOLITANAS.- Para efecto, exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese el territorio distrital en zonas metropolitanas.

Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás son zonas metropolitanas suburbanas.

El Concejo, mediante Ordenanza, establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el plan de desarrollo distrital y podrá en el futuro, crearlas, fusionarlas o suprimirlas.

A cada zona corresponde una o más parroquias metropolitanas, cuya creación, fusión o supresión compete al Concejo.

Art. 15.- DESCONCENTRACION.- En cuanto contribuya a obtener niveles más altos de eficacia en el cumplimiento de sus fines, la administración distrital procurará desconcentrar el ejercicio de funciones que corresponden a la administración distrital. Para el efecto, el Concejo y el Alcalde adoptarán las medidas necesarias en sus respectivas esferas de competencia.

LEY DE REGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

Ley No. 46. RO/ 345 de 27 de Diciembre de 1993.

Revisión de la división política administrativa

En diciembre del 2003 mediante la ordenanza No. 3050, se aprueba una nueva división administrativa que incorpora dos zonas metropolitanas suburbanas que se conforman con las nueve parroquias⁶⁴ que no fueron consideradas en la propuesta anterior. De esta manera el DMQ se conforma de 11 zonas y 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales.

Las administraciones zonales

Entre 1993 y 1995 en el contexto de la expedición e implementación de la Ley del DMQ se inicia un proceso de conformación de las Administraciones Zonales como dependencias desconcentradas de la administración metropolitana, las cuales bajo la dirección de un Administrador Zonal designado por el Alcalde Metropolitano ejercen la autoridad en cada una de estas jurisdicciones. En 1993 se crea la Administración del Centro, en 1995 la Administración Sur y en 1996 la Administración Norte que se

⁶⁴ Pacto, Gualea, Nanegal y Nanegalito que conforman la zona Norooccidental; y San José de Minas, Chavezpamba, Puéllaro, Perucho y Atahualpaque conforman la zona Norcentral.

complementa con la creación de las agencias –Tumbaco, La Delicia- para luego transformarse en Administraciones Zonales al igual que la de los Chillos(1998)

En esta etapa las administraciones zonales asumieron una actuación orientada fundamentalmente a la desconcentración de la gestión y control urbanístico (trámites de aprobación de planos y emisión de permisos y la vigilancia del cumplimiento de las normativas de construcción, actualización catastral) y la recaudación de impuestos y tributos. Paulatinamente se incorporaron como promotores de la construcción de pequeñas obras de mejoramiento barrial (hasta de un monto de 20.000 dólares), el mantenimiento de los parques y espacios públicos, el control sanitario de alimentos e interlocutores en la convocatoria a la comunidad a participar en procesos participativos de planificación barrial o de coparticipación en el desarrollo de obras y otras funciones administrativas

Las primeras experiencias de participación ciudadana y desarrollo comunitario

Art. 2.- FINALIDAD.- 4) Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas 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 tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios.

LEY DE REGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.
Ley No. 46. RO/ 345 de 27 de Diciembre de 1993.

Una vez conformadas las primeras administraciones zonales, a partir de las determinaciones de la LRDMQ de propiciar la participación de la comunidad en todos los ámbitos de la ejecución de obras o prestación de servicios y bajo la concepción del “desarrollo comunitario” que propicia la conformación y gestión del gobierno y desarrollo local en base de la corresponsabilidad de los actores sociales e institucionales se desarrollaron aplicaciones de participación ciudadana como la micro planificación barrial impulsada por la Administración Sur(1994-1997), las formulaciones de planes estratégicos zonales coordinados por la Dirección de Planificación (1993-1995), la pretendida formulación del Plan Estratégico de la ciudad (1996-1997) con la constitución de la Asamblea de la Ciudad y el desarrollo de las obras de cogestión con diferentes aportes –dinero, materiales o herramientas- por parte de la comunidad de barrios populares que constituyo el énfasis participativo de la administración del alcalde Sevilla (1998-2000).

“Un gobierno local efectivo empieza a ser posible cuando las distintas fuerzas o actores locales se comprometen y participan conjuntamente en el desarrollo social. Para ello es necesario promover la movilización comunitaria, fortalecer su organización y desarrollar la conciencia ciudadana. En este sentido el Desarrollo Comunitario consiste en la participación de la sociedad organizada en la gestión del desarrollo, en una relación de corresponsabilidad con todos los actores sociales e institucionales”

Dirección General Administrativa. “Programa de Desarrollo Local del Gobierno Local” 1995:10

La participación ciudadana bajo estas concepciones y a falta de articulación con otros elementos claves para la ampliación democrática de la gestión como la desconcentración (concretada parcialmente hasta entonces), la adecuación organizacional y presupuestaria, la falta de una concepción integral y de la generalización de esta como política municipal que trascienda los esfuerzos aislados, espontáneos de determinadas administraciones zonales y/o direcciones municipales no supusieron una modificación de la lógica general de la gestión burocrática y de la relación clientelar entre la sociedad y el municipio.

La promoción de la planificación estratégica

Establecidas las limitaciones de la visión sectorial de la planificación urbana tradicional para enfrentar las oportunidades y desafíos de la globalización para las ciudades – constituidas en nodos de lo global- y desde la perspectiva de la promoción del desarrollo y del gobierno local, el DMQ decidió implementar la planificación estratégica como nueva herramienta de planificación integral de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos tendiente a definir un proyecto de ciudad que mas que una norma o un programa de gobierno constituye un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil.

El desarrollo de la planificación estratégica en el Municipio de Quito fue promocionada desde febrero de 1993 en el que la administración del alcalde Mahuad impulso el aprendizaje de la metodología de la Planificación Estratégica Situacional (PES) con un seminario para la planta principal de directivos dirigido por Carlos Matos⁶⁵ y que posteriormente fue replicado para cuadros medios por instructores locales y a partir de

⁶⁵ Autor de la metodología de Planificación Estratégica Situacional.

la cual se desarrollaron tres principales ejercicios previos a la formulación del Plan Equinoccio XXI formulado en el 2004.

Entre 1993-1995 se elaboraron planes estratégicos para las nuevas zonas por parte de la Dirección de Planificación (1993-1995) que a través de talleres con actores “relevantes” de cada zona construyeron visiones, líneas estratégicas, programas y proyectos factibles de ser monitoreados por la comunidad. Estos planes no tuvieron aplicación por falta de participación y coordinación con el aparato municipal que no pudo procesar para la presupuestación esta nueva forma de organizar y atender la demanda social.

Propuesta del alcalde Mahuad a la Asamblea del Plan. 10 de marzo 1997

“replantear el proceso de concertación y participación ciudadana para definir un Plan Estratégico acorde a las necesidades del desarrollo local, bajo la consideración de que el nuevo orden que opera en el mundo hace que cada día se vuelva imprescindible para las ciudades en general, adoptar una perspectiva estratégica de cómo se posicionarán económicamente en los escenarios, nacional, regional y mundial, dado que en las actuales circunstancias son las ciudades y no solo los países los que compiten entre sí en el mercado mundial”

En “Términos de Referencia para la elaboración de los documentos de los ejes temáticos”. Oficina Técnica del Plan estratégico. Septiembre 1997

Entre 1996-1998 con el asesoramiento del CIDEU y del Municipio de San José California se pretendió realizar el Plan Estratégico de Quito a través de la conformación en noviembre de 1996 de la “Asamblea de la Ciudad” compuesto por 400 miembros y un directorio de la misma de 16 miembros que sin embargo y debido a factores como la por falta de representatividad de la asamblea por ser constituida por actores convocados por el municipio⁶⁶; por la confrontación municipio-gobierno⁶⁷; por la enfermedad del Alcalde; y, la renuncia del alcalde a medio período no pudo concretarse pese a que había definido ejes temáticos, conformado un equipo técnico para el plan y definido una estrategia de comunicación.

Los documentos de este plan habían identificado como ejes temáticos de su posible estructuración a la competitividad y economía del DMQ; la gobernabilidad y la

⁶⁶ Especialmente del Directorio que estuvo conformado por personas vinculadas a sectores de opinión: intelectuales, mujeres, EPN, Cámaras, Gremios, periodistas y ONGs todos nominados por el Alcalde.

⁶⁷ Del presidente Abdalá Bucaram que finalmente fue destituido por una amplia oposición que tuvo como elemento importante la alcaldía de Quito.

participación comunitaria; el medio ambiente y la calidad de vida; identidad y cultura ciudadana; superación de la pobreza; planificación territorial; transporte y vialidad; y, seguridad ciudadana.

Pese a que este plan no se concretó, constituyó el primer esfuerzo por plantearse una agenda local que trascendía a la formulación de acciones urbanísticas y a esfera municipal y empezaba a reconocer la necesidad del posicionamiento y promoción de la ciudad en el contexto global.

Roque SEVILLA:

...Tercero, la promoción de la ciudad para que se haga inversiones productivas en ella. En un mundo interrelacionado y urbano la competencia no es entre países o empresas; la competencia es entre ciudades que ofrecen al mundo las mayores facilidades para la gestión empresarial, que brindan al ciudadano una vida digna, cómoda y segura.

Gaceta Municipal, Número 4, Año 1. 2000: 23

La adecuación de la estructura organizacional: el gerencialismo

A través de la Ordenanza No. 3076 aprobada el 2 de febrero de 1994 se define una nueva estructura funcional del DMQ que prevalecerá hasta el 2000 y que se estructura en función de un nivel asesor que depende directamente del alcalde y que se integra por la procuraduría metropolitana y por unidades de asesoría que el alcalde estime pertinentes crearlas mediante resolución –entre las que sobresalió la de Desarrollo Comunitario; un nivel operativo conformado por la Administración General estipulada en la LDM, las Administraciones Zonales y las direcciones generales de Planificación, Higiene, Financiera, Administrativa y de Educación y Cultura; un nivel de empresas y unidades descentralizadas.(ver anexo No.4)

Entre 1993 y 1995, se realizan algunas adecuaciones en la institución como la creación de las primeras administraciones zonales Norte, Centro y Sur en 1993, la constitución de la Gerencia de la Mariscal en 1999, en se unificaron las Empresas de Agua Potable y Alcantarillado (1993), se transformó parte de la Dirección de Higiene en la Empresa Metropolitana de Aseo (1993) y la Dirección de Obras Públicas en Empresa (1994) y se crearon o agregaron la Empresa del CHQ, la Empresa de Rastro, y la Dirección de

Medio Ambiente y la Asesoría de Desarrollo Comunitario. Estas adecuaciones iniciaron un proceso interno de desconcentración y estructuración gerencialista de la gestión con esquemas que privilegiaban la eficiencia, eficacia y racionalidad empresarial en la prestación de algunos servicios – agua potable y alcantarillado- e incorporaron la noción de la planificación estratégica para el desarrollo institucional y la formulación de proyectos barriales y zonales.

Sin embargo la estructura municipal fuertemente condicionada por figura del “Administrador General” como cabeza ejecutiva de toda la gestión municipal produjo una enorme concentración de poder y responsabilidad -pues de él dependían todas las áreas administrativas- por su carácter centralista, terminó dificultando la coordinación interna y las posibilidades reales de incorporar la participación ciudadana como elemento de la gobernabilidad. De otra parte los esquemas eficientistas y de planificación estratégica al no constituirse como parte de un proceso integral no involucraron al conjunto del aparato municipal. De esa manera la adecuación institucional de este período terminó expresando un conjunto de agregaciones de instituciones o transformaciones de algunas de ellas, por lo que se las puede identificar como un proceso de “reorganización administrativa”⁶⁸ dependiente de la normativa interna.

Este esquema funcional prevaleció en la segunda administración del alcalde Mahuad 1996-1998 y la del alcalde Roque Sevilla 1998-2000, en este período a la par que se crearon nuevas instancias desconcentradas (Tumbaco la Delicia) se incorporan prácticas de planificación estratégica a través de la cual se pretendió elaborar el Plan Estratégico de la ciudad y se desarrollo un plan estratégico institucional en el que se remarcaron tesis que vinculaban el desarrollo del DMQ en el contexto de globalización a través de la competitividad y productividad de las que se incorporaron acciones de desconcentración y delegación de servicios en las empresas metropolitanas y se

⁶⁸ “Las reorganizaciones o reestructuraciones administrativas son, por regla general, procesos de desarrollo organizacional incompletos. Equivalen, en palabras sencillas a la modificación del esqueleto formal de una organización sin profundizar en las áreas vitales de toda empresa que son la operativa y la financiera, así como en el cambio la cultura organizacional.” (Puentes, Díaz 2001:10)

promovió la participación ciudadana como asambleas ciudadanas y/o cogestión de obras.

Este tipo de intervenciones configuran una propuesta de desarrollo organizacional enmarcado en los enunciados de la “nueva gestión pública” aunque desvinculado del contexto local y muy limitado a ejercicios autónomos de cada una de las entidades internas privilegia la conformación empresarial, la incorporación de la planificación estratégica y la desconcentración administrativa.

El tercer momento: la consolidación del DMQ, una estructura de gobierno local corporatizada

Este tercer momento de la adecuación metropolitana comprende los ocho años de administración municipal del alcalde socialdemócrata Paco Moncayo⁶⁹ (2000-2008) y se inicia en el contexto de la mayor crisis económica y financiera del país en la que se produjo la dolarización de la economía y sus efectos que desencadenaron en la agudización de la crisis política del estado y un repunte de los gobiernos locales. La gestión municipal en este momento se sustenta en dos elementos programáticos: el plan “Quito siglo XXI” formulado y protocolizado por el alcalde Moncayo como compromiso de campaña electoral en el 2000 y el Plan Estratégico Equinoccio 21 aprobado en el 2004.

Los elementos programáticos

El primer período de gestión del alcalde Moncayo 2000-2004, se sustenta en el plan “Quito siglo XXI cuyos ejes fundamentales fueron: la integración, el desarrollo humano sustentable, la democracia y el medio ambiente. Este plan de gobierno señalaba entre otros objetivos la construcción de una nueva ética-política, la solidaridad social, la ampliación de la participación ciudadana, la promoción de la economía compartida y la descentralización, proponiéndose “pasar de una organización funcional a una

⁶⁹ Reelecto a fines del 2004 para cuatro años, que culminan los primeros días del año 2009

organización territorial que facilite la participación ciudadana para conseguir una administración municipal democrática”.

A fin de operativizar la propuesta de este plan de gobierno se desarrollaron tres instrumentos fundamentales para el funcionamiento del DMQ; un programa de desarrollo institucional, el diseño e implementación del Sistema de Gestión Participativa y la formulación del Plan General de Desarrollo Territorial

Un Programa de Desarrollo Institucional cuyos objetivos procuraban “redefinir e implementar un nuevo modelo organizacional que garantice a la municipalidad ofrecer servicios de calidad, considerando criterios de eficiencia y eficacia y de descentralización de la gestión municipal; mejorar los procesos y optimizar los servicios(...) y desarrollar una nueva cultura organizacional”

MDMQ. Revista Diálogo Local p26,27

El Programa de Desarrollo Institucional, propuso una reforma institucional que readecua la estructura municipal en función de los nuevos ejes de acción prioritaria definidos, particularmente los relacionados con la ética política, la descentralización y la participación ciudadana, en el entendido que la transparentación de proyectos y presupuestos contribuyen al ejercicio de la ética política, que la desconcentración zonal encamina a la descentralización y que la articulación de la estructura municipal a los niveles de organización social señalados en el sistema de gestión participativa mejoran la gobernabilidad democrática.

Desde esta perspectiva la reforma institucional se desarrolla a partir de tres ejes: la reingeniería de la gestión municipal que implicó el cambio de la estructura organizacional, la implantación del plan de carrera, la institucionalización de la planificación y gerencia de proyectos y el rediseño de procesos; la consolidación de las empresas metropolitanas existentes y la creación de nuevas empresas y corporaciones y el equilibrio de las finanzas municipales.

El segundo período tiene como sustento los lineamientos del Plan Estratégico Equinoccio 21 que fue realizado con amplia participación ciudadana y que fue aprobado en el año 2004. Este Plan que definió la visión de futuro de Quito como “capital del sol, ciudad próspera y atractiva, democrática y solidaria, centro estratégico y turístico, eje cultural de América”, propuso para la superación de los problemas existentes y el

aprovechamiento de las oportunidades un conjunto de políticas generales orientadas básicamente a:

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.

Construir de manera participativa una cultura ciudadana que permita establecer la cohesión social y las relaciones de los ciudadanos sobre la base del respeto, el cumplimiento voluntario de las normas, la capacidad de acordar; que asegure la calidad de vida; y, que promueva la cultura de paz, diálogo y solidaridad como pilares de la convivencia en una sociedad de confianza.

Promover la productividad, competitividad y el empleo para la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva de la ciudad y la región en un entorno funcional, legal e institucional adecuado para el afianzamiento de una cultura social emprendedora.

Implantar la justicia social con equidad y universalidad para ofrecer a las personas acceso a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación, habitabilidad y seguridad ciudadana con igualdad de oportunidades, con enfoque de género, étnico y generacional.

Potenciar el territorio como recurso y soporte sustentable y equitativo que ofrezca condiciones dignas de habitabilidad, eficientes de movilidad y plenas de accesibilidad a los equipamientos, infraestructura y servicios a todos los ciudadanos.

Paco MONCAYO:

“Quito debe expresar su respaldo a una firme descentralización y decirle al gobierno y al país que está dispuesta a asumir las responsabilidades que, en una nueva relación política, le competan, convencidos como estamos del papel relevante que les corresponderá a los gobiernos locales”

“Cuando nos hemos referido a la descentralización del Estado, hemos dejado muy en claro nuestra disposición a aceptar las responsabilidades correspondientes al gobierno local, así como la administración de los recursos necesarios para este fin; pero no podemos menos que insistir en nuestra visión de las municipalidades como subsistemas de cada provincia o región y del país. El Ecuador es uno solo y su

diversidad geográfica, étnica y cultural, que lo enriquece, hace parte de un proyecto nacional forjado en siglos, que debemos apoyar para que esto sea posible es indispensable guardar la mejor relación entre los gobiernos local, provincial y nacional”.

Gaceta Municipal, Año 1, Número 1, Administración 2004, págs. 17, 20

La profundización del proceso de descentralización

El impulso de la tesis de la descentralización en este momento de la adecuación metropolitana se opera a partir de tres tipos de acciones: la incorporación de nuevas competencias, la complementación y potenciación de competencias preasumidas y de competencias parciales y la descentralización de competencias del municipio hacia las juntas parroquiales rurales.

Nuevas competencias

Aeropuerto

Atendiendo el requerimiento de la municipalidad quiteña de que la construcción de un nuevo aeropuerto constituye una demanda para el futuro desarrollo económico y urbanístico del Distrito y su articulación en el contexto global, la presidencia de la república mediante Decreto Ejecutivo No. 885 de 23 de octubre de 2000 (Registro Oficial No. 198 de 7 de noviembre de 2000), confirió al Municipio de Quito ha asumido la competencia para administrar y mantener el actual aeropuerto Mariscal Sucre y de construir el nuevo aeropuerto en la parroquia de Tababela. Este traslado de competencia contemplo para la municipalidad la recaudación de tasa aeroportuaria y la recepción de los terrenos, equipos, instalaciones y bienes aeroportuarios del actual aeropuerto y los terrenos en donde funcionará el nuevo.

Para la gestión del tema aeroportuario la municipalidad creó la Corporación Aeropuerto como entidad encargada de la remodelación y administración del actual aeropuerto y del proceso de selección y contratación del concesionario para la construcción del nuevo aeropuerto, la zona franca y el parque tecnológico. La gestión de esta nueva competencia ha debido sin embargo enfrentar la resistencia de la Dirección de Aviación

Civil -antiguo gestor- que en su calidad de administrador de las operaciones aéreas en todo el país exigió participación en la recaudación de las tasas con las que se financian las operaciones de los otros aeropuertos no transferidos en el país.

A partir de la gestión municipal del aeropuerto se ha logrado remodelar y ampliar las actuales instalaciones y se ha concesionado la construcción del nuevo aeropuerto que al momento se halla en construcción.

Turismo

A fin de promocionar y potenciar una de las actividades más dinámicas de la economía metropolitana se demandó el traspaso de las competencias de planificación y fomento de la actividad turística que le fue conferida mediante Registro Oficial No. 609 de 2 de Julio 2002, que fue ampliada con la entrega de los recursos económicos provenientes de la concesión, renovación y cobro de la “Licencia Única Anual de Funcionamiento” de los establecimientos del ramo ubicados en el DMQ para lo cual se facultó a la Municipalidad para que mediante ordenanza recude estos recursos. (R.O. 142 del 7 de Agosto 2003).

Para la administración total de estas nuevas competencias la municipalidad conformó en el seno del Concejo Metropolitano, la Comisión de Turismo y estructuró la Corporación Metropolitana Quito Turismo con la participación de los diversos actores del sector público y privado involucrados en el tema. A partir de esta implementación la ciudad ha impulsado diversos eventos y promociones que se sustentan en un plan estratégico.

Cuerpo de Bomberos

Mediante Convenio y Decreto Ejecutivo 1560 de 1 diciembre de 1999 el Ministerio de Bienestar Social se inició el traslado a la Municipalidad del Cuerpo de Bomberos que finalmente se concretó en el 2000. Esta transferencia implicó el traslado del personal, los recursos y los bienes inmuebles y en la gestión del cuerpo de bomberos la

municipalidad ha respetado la organización interna del mismo e inicialmente requirió de inversión por parte de la municipalidad. Esta situación se ha revertido a partir de la actualización de las tasas para bomberos que han posibilitado su recuperación financiera que se expresa en el presupuesto del 2006 que alcanza alrededor de los \$ 11'000.000 y a partir del cual se ha incrementado la dotación de recursos humanos, ampliado la cobertura territorial del servicio con la integración al mismo de otros servicios complementarios de seguridad, modernizado el equipamiento.

La complementación y potenciación de competencias preasumidas y de competencias parciales

Educación

La Municipalidad desde antes de la conformación del DMQ a través de la Dirección de Educación administra un sistema educativo que en la actualidad lo conforman 42 establecimientos; 8 instituciones de educación formal, 14 centros infantiles y 20 establecimientos de educación popular con variada oferta. La cobertura de los establecimientos de educación formal (11.364 estudiantes en el 2005) representa el 3% de la matrícula fiscal del DMQ. Las funciones de este sistema se han complementado desde marzo del año 2001 cuando a través del Acuerdo Ministerial 536 se estableció para los planteles municipales las facultades de contar con autonomía el manejo del escalafón y registro profesional, régimen escolar y refrendación de títulos, capacitación y perfeccionamiento docente y elaboración de currículo.

Este sistema que en el año 2005 contó con una inversión municipal de 12 millones de dólares⁷⁰, ha alcanzado altos estándares de calidad. Al momento 2 centros de cuidado infantil, todas las escuelas y unidades educativas cumplen con las normas de calidad ISO 9000 y el Colegio Benalcázar cuenta con bachillerato internacional⁷¹

⁷⁰ Y que significó respecto al presupuesto del 2001 un incremento del 150% y en la inversión por estudiante del 15% anual. (PNUD-CISMIL-MDMQ.2008: 89)

⁷¹ Que convierte a esta institución en la única institución educativa pública del país en contar con esta cualidad.

Adicionalmente a la operación del Sistema Municipal de Educación, la municipalidad desde el año 2000 ha emprendido en dos acciones complementarias de apoyo a la educación: el mejoramiento de la infraestructura educativa que en el año 2007 significó el desarrollo de 70 obras con una inversión de \$642.141 y el proyecto Educanet que ha proporcionado 5000 computadoras con software educativo a cerca de 500 escuelas.

Salud

En salud la municipalidad ha incursionado en la prestación de servicios de salud a través de cuatro intervenciones fundamentales; la atención primaria de salud a través de las unidades medicas originalmente gestionadas por el Patronato Municipal; la promoción de salud especialmente en las escuelas a través del proyecto escuelas saludables; el aseguramiento de salud y el control sanitario de los locales de expendio en el área urbana.

La atención de salud se realizan a través de un hospital gineco-obstetriz; dos centros de salud que tienen el servicio hospital del día y un centro de salud, todos ellos prestan servicios de consulta externa en diversas especializaciones, servicios de emergencia, laboratorios e imágenes. Según las estadísticas en el año 2005 estas unidades realizaron 300.000 atenciones en consulta externa. A partir de la constitución del Patronato como Fundación sus unidades de salud cuentan con autonomía administrativa y de funcionamiento. Estos servicios son financiados por la Municipalidad a través de la Dirección de Salud Metropolitana que en el año 2007 contó con un presupuesto de \$ 1'766.234.

El programa escuelas saludables implementado desde el año 2001 comprende intervenciones en el mejoramiento de la infraestructura y capacitación a docentes y estudiantes en temas de salud. En el año 2008 para este se estima una inversión de \$ 348.352.

A través de las administraciones zonales la municipalidad realiza el control sanitario de expendedores exclusivamente en el área urbana.

En el año 2005 la municipalidad a través de la Corporación Metropolitana de Salud (creada por el Acuerdo Ministerial No. 902 de 19 de julio del 2004) implementó el Seguro Metropolitano de Salud que consiste en un sistema de aseguramiento voluntario en el que hasta el año 2007 se contaba con alrededor de 186.000 afiliados proveniente de sectores de población que están en capacidad de pagar cuatro dólares de inscripción y tres mensuales a cambio de prestaciones de prevención de enfermedades, consulta externa y servicios complementarios, atención de cirugías, hospitalización por enfermedad y emergencias en montos totales de entre \$820 y 1000 que son cubiertos por una red de prestadores de servicios de salud previamente calificados. Para el gerenciamiento de este aseguramiento la Corporación Metropolitana de Salud cuenta con un presupuesto que en el 2007 sumó \$ 1.674.995. Esta intervención municipal no se enmarca propiamente como descentralización, sino más bien como el funcionamiento de un cuasimercado que constituye una alternativa a la descentralización de los servicios de salud

Bienestar social

Las principales acciones de bienestar social en el DMQ las ha ejecutado el Patronato Municipal San José, tanto desde su tradicional rol –que enfatizaba su acción en la atención de salud- como desde su constitución como Fundación en el año 2001 en la que se definió como marco de su acción la “promoción de la cultura de solidaridad ciudadana por la inclusión social, sin discriminación de ningún tipo; apoyo a los procesos de fortalecimiento de la familia como institución fundamental de la sociedad.”

En forma complementaría a esta recomposición del Patronato y en ciertos casos en correspondencia con la legislación nacional la Municipalidad institucionalizó mediante legislación específica nuevas políticas sociales relacionadas con la prevención y atención de la violencia intrafamiliar (Ordenanza 042), con la atención de personas discapacitadas (Ordenanza 051) que creó el respectivo Consejo Metropolitano; y, la creación del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Ordenanza 062). A partir de estas acciones institucionales se han implementado

proyectos como la “Casa de la niñez” “Centros de Ternura” y “Hogar de Vida” “Casa de la Juventud” con importantes coberturas de atención.

Un proceso de fortalecimiento administrativo de la Dirección Metropolitana de Salud (DMS) creada en noviembre del 2001 posibilitará la administración conjunta de los programas que ejecuta el Ministerio de Inclusión Social como el de nutrición materno infantil, el de salud escolar y el de maternidad gratuita. Para consolidar la descentralización e inscribir al Distrito en el Sistema Nacional de Salud se creó el Consejo Metropolitano de Salud y los Consejos Zonales de Salud, instrumentos que permitirán la conformación del Sistema Metropolitano de Salud en el que se manifiesta como componente fundamental la participación ciudadana.

A fines del año 2007 y con la finalidad de promover y proteger el pleno ejercicio de los derechos de los habitantes del DMQ, así como transversalizar y eficientar las políticas, programas y proyectos desarrollados se creó la Dirección de Inclusión Social cuyos principales ejes de actuación constituyen: la migración, género, población indígena y afroecuatoriana y población discapacitada.

Seguridad

Ante el crecimiento de la inseguridad ciudadana y de la percepción de la misma y la ineficaz acción del Estado de enfrentarla, la municipalidad desde un enfoque integral e interinstitucional de la seguridad que a partir de la participación de diversos actores constituidos como Sistema Integrado de Seguridad y “al planteamiento de políticas orientadas a procesar pacíficamente los conflictos y a fomentar la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano”(Ojeda.2006:4) creó estructuras administrativas y gerenciales para viabilizar esta nueva intervención que supuso en lo funcional la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana (1999), el Consejo de Seguridad Ciudadana (2000), Comisión de Seguridad del Concejo Metropolitano (2002) y la Corporación de Seguridad (2002) y como soporte financiero la tasa de seguridad (2002).

La gestión por la seguridad en el DMQ se financia con el aporte del presupuesto del Municipio a la Dirección de Seguridad Ciudadana, la tasa de seguridad que ha recaudado desde el 2003 un aproximado de 25 millones de dólares y del aporte de 4 millones del Gobierno Nacional, de los cuales se destina al fortalecimiento policial para la prevención de la delincuencia en los últimos tres años 11.2 millones de dólares es decir el 83% del total consolidado de este período (Salazar P, Lastra A: 2006) que se destinan en su mayoría a gastos operativos y de logística, como sistemas de video, comunicación y alarmas, combustibles, vehículos, caballos, helicóptero, construcción de cuarteles y unidades de policía comunitaria y a la recopilación de información.

Las inversiones realizadas por la Corporación en los cinco años de vigencia de la Tasa de Seguridad se han dirigido básicamente a los siguientes ámbitos: prevención de la violencia y atención de grupos vulnerables; organización de barrios solidarios y seguros; operación del Observatorio Metropolitano de Seguridad; campaña de educación y prevención; capacitación e Investigación; operación y mantenimiento de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana; ampliación, operación de la infraestructura física para la seguridad; equipamiento, logística y mantenimiento de las instituciones; y, prevención de riesgos y desastres

La definición de políticas y las acciones realizadas reflejan tres líneas principales de intervención; una inicial y manifiesta “devolución de responsabilidad a la policía” en la que se enfatizó en el auspicio financiero para la mejor operación policial; una segunda que privilegia la capacitación y organización comunitaria para enfrentar la problemática y una tercera un tanto marginal o de un claro énfasis en la acción policial. En forma complementaria se han iniciado acciones que abordan otros elementos esenciales para enfrentar el tema de inseguridad y que se relacionan con la provisión de información a través de la constitución del Observatorio Metropolitano de Seguridad; con la administración de justicia a través de la constitución de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ); y con el sistema penitenciario a través de negociaciones con las cámaras de la producción para cofinanciar mejoras y nuevas instalaciones.

Transporte

En esta etapa y superando conflictos con algunos actores del sistema de transporte como los gremios de taxistas, volqueteros y operadores de líneas de buses⁷² y con la Policía Nacional por desacuerdos en la señalización, en la publicidad vial y la semaforización, la Municipalidad ha ampliado su intervención a través de la conformación de un Sistema integrado de transporte actualmente denominado “MetrobusQ” que en la actualidad con la operación de tres corredores moviliza alrededor de 570.000 pasajeros diarios que constituyen el 22% de la demanda de viajes a través de un sistema moderno, más ambiental, que ha permitido la sustitución de 1040 buses por 300 buses articulados (incluido el trole); la definición sustentable de vida del parque automotor y por ende la sustitución e incorporación de buses de mayor capacidad, confort; la regulación del parque de taxis y acciones de parqueo que contribuyen a la solución de uno de los problemas complicados del DMQ.

Para esta nueva incorporación de funciones la Municipalidad ha debido adecuar su esquema funcional con la incorporación de un ente político- administrativo que constituye la Comisión de Transporte del Concejo Metropolitano; como unidades de estudio y formulación de políticas la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte (UPGT) transformada en la actualidad en la Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad (DMTV) que han formulado los planes del Sistema Integrado de Transporte (1998) y el Plan Maestro de Transporte y vialidad (2002); y como unidades de gestión la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (EMSAT) y la Unidad Operadora del Sistema Trolebús (UOST). El costo y financiamiento de estas funciones proviene exclusivamente del financiamiento del presupuesto municipal en el caso de la DMTV; del financiamiento a través del cobro de permisos y transferencia parcial de las matrículas en el caso de la EMSAT y de la autogestión del trolebús en la UOST.

⁷² Que paulatinamente han sido mediatizados con acuerdos entre actores y en el caso de los transportistas especialmente garantizándoles su participación como “derecho de los operadores tradicionales” .

Medio ambiente

La gestión ambiental en el DMQ se consolidan en esta etapa, a partir de la formulación del Plan Maestro de Gestión Ambiental en el año 2000 y de las ordenanzas No. 094 septiembre 2003, No. 3120 de diciembre del 2004, No.146 de agosto del 2005 y No. 213 de septiembre del 2007 que estructuran el marco legal sobre la prevención y control ambiental y define como autoridad local ambiental a la Dirección Metropolitana de Ambiente.

La consolidación de la autoridad local ambiental se complementa con el traslado de competencias de parte del Ministerio de Ambiente (Resolución No.130 del 6 de diciembre del 2004) a la municipalidad de los procesos de aprobación de estudios y evaluaciones de impacto ambiental, del otorgamiento de Licencias Ambientales; la revisión vehicular desde el año 2004 realizada por la Corporación CORPOAIRE⁷³, la gestión de la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico (REMMAQ); la acción de Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito y creación de la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Metropolitano. El financiamiento de la gestión de estas competencias proviene de los recursos municipales asignados a la DMA; de los provenientes de la revisión vehicular que financia el funcionamiento de la REMMAQ y de la Corporación de Salud Ambiental “Vida para Quito”⁷⁴ para la recuperación de ríos, la incorporación y recuperación de áreas verdes, arborización y financiamiento del tratamiento de desechos sólidos

Para viabilizar estas competencias la municipalidad ha debido adecuar su orgánico funcional con tres tipos de cambios: la desconcentración-descentralización de ciertas actividades y responsabilidades desde la Dirección de Ambiente hacia las Administraciones Zonales en el año 2002; la entrega de competencia de las áreas de calidad del aire a la Corporación CORPOAIRE que incluye el monitoreo a través de la

⁷³ Creada inicialmente como de Revisión Vehicular mediante acuerdo No. 289 de 7 de agosto del 2001, en base al acuerdo interinstitucional CNT- MDMQ del 6 de diciembre del 2000

⁷⁴ A través de la recaudación de la contribución voluntaria del 25% del impuesto a la renta que la Municipalidad de Quito obtuvo mediante Ley de Reforma tributaria R.O. 325 del 14 de mayo del 2001 que posibilita que las personas naturales y jurídicas puedan voluntariamente realizar donaciones y subvenciones a favor del MDMQ para ser usadas en intervenciones que beneficien el medio ambiente

REMMAQ; y la creación del la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Metropolitano.

Las competencias descentralizadas a las Juntas Parroquiales Rurales

A partir de la emisión de la Ley y Reglamento de las Juntas Parroquiales Rurales en el año 2001 el MDMQ ha reconocido y auspiciado un rol especial para estos estamentos de gobernabilidad local que han supuesto la entrega anual de un presupuesto para su funcionamiento y a partir de la emisión de la ordenanza No. 185 de “Transferencia de competencias a las Juntas Parroquiales del Distrito Metropolitano” emitida en julio del 2006 la transferencia de las siguientes funciones:

- La administración de la infraestructura comunitaria que comprende casas barriales y comunales, espacios verdes y de recreación, espacios de comercialización de productos, cementerios, equipamientos educativos y de salud, infraestructura deportiva, infraestructura de servicios como lavanderías, baterías sanitarias
- La gestión de patentes, que implica relevar la información, controlar la obtención y vigencia de las patentes, gestionar y colaborar en la emisión del catastro de comerciantes y cobrar el impuesto de patentes
- La gestión de avalúos y catastros que implica relevar la información para actualizar el catastro inmobiliario, controlar que los predios de la parroquia estén catastrados, gestionar y colaborar con la emisión de cartas de pago del impuesto predial y cobrar el impuesto predial.
- La gestión total o parcial de residuos sólidos, es decir sobre los procesos de reducción, separación, barrido, recolección, transformación, transporte y disposición final de los residuos de viviendas establecimientos comerciales e industriales de las parroquias.
- Del control del territorio, es decir del espacio público, de las construcciones, sanitario, de camales y mantenimiento en márgenes de quebradas y ríos.
- Control y sanción a través de Comisarios Parroquiales de infracciones relacionadas con construcción en márgenes de ríos y quebradas, contaminación

de las aguas con desechos sólidos y líquidos, contaminación del aire por explotación de canteras, emanación de olores por disposición inadecuada de desechos orgánicos, quema de vegetación o de bosques y tala sin reposición de bosques.

Para la transferencia de estas funciones, las Juntas Parroquiales a más de requerirlas deberán demostrar capacidad para el desempeño de las mismas y suscribir los respectivos convenios de transferencia con la Municipalidad. El ejercicio de estas competencias será reconocido por porcentajes de los montos, tarifas y tasas recaudados.

Desde la vigencia de este proceso de descentralización se han operado algunas de estas transferencias en la administración de equipamientos (piscinas), en tratamiento de desechos y en todas las parroquias un sistema de mantenimiento, emisión de planillas y recaudación de los servicios de la EMAAPQ.

Este proceso de descentralización hacia las Juntas Parroquiales revela una predisposición de fortalecer las relaciones de coordinación, cogestión y normalización de la actuación de estas instancias de gobierno local, en procura de mejorar la gobernabilidad local. De esta manera se define el rol que cumplen las Juntas Parroquiales, pues a la vez que se mejora la prestación de servicios se incrementan los recursos económicos propios que les puede permitir atender de mejor manera el procesamiento de las demandas básicas de los distintos barrios y comunas del territorio que representan.

Ampliación del proceso de desconcentración

El proceso de desconcentración se amplía y consolida a partir de tres elementos: la redefinición de la organización administrativa del DMQ, la creación de dos nuevas administraciones la de Calderón y Quitumbe en el año 2001 y la reestructuración y fortalecimiento de las Administraciones zonales.

Redefinición de la organización administrativa

En el 2001 como complemento del Plan General de Desarrollo Territorial y como soporte del Sistema de Participación Ciudadana, se expide la ordenanza No. 002 que aprueba la nueva organización administrativa del territorio metropolitano que establece para las áreas urbanas- urbanizables nueve zonas metropolitanas en las áreas urbanas y urbanizables y dos delegaciones para las áreas rurales compuestas de 32 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas. Esta división administrativa que se mantiene vigente pretende convertirse en el soporte de una descentralizada y participativa gestión del territorio.

Las nuevas funciones de las Administraciones zonales

Al inicio de la Administración Municipal del período 2000 – 2004, se impulsó un proceso de reestructuración de las dependencias municipales en el cual se fortaleció el carácter de las Administraciones Zonales como instancias de desarrollo y control del territorio respectivo y de mayor vinculación con los habitantes de sus respectivas zonas.

De esta manera se estableció como Misión de las administraciones la de “Ser un gobierno local eficiente y democrático, que ejerce el control y mantenimiento del espacio urbano y las edificaciones de su jurisdicción y que preserva el medio ambiente. Promotor del desarrollo humano y económico sustentable y de la participación ciudadana, respetando su diversidad cultural y social.”⁷⁵

En correspondencia con esta misión las funciones asignadas actualmente a las Administraciones Zonales son⁷⁶:

- Dirigir la gestión de las dependencias administrativas y técnicas de su respectiva zona metropolitana, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a

⁷⁵ Asesoría en Desarrollo Institucional. Manual Orgánico funcional

⁷⁶ Ibid

lo previsto en la planificación distrital y proporcionen los servicios prioritarios a la comunidad.

- Planificar, organizar, ejecutar, controlar, fiscalizar y evaluar proyectos de apoyo al desarrollo territorial de la comunidad integrando la participación ciudadana.
- Administrar y velar por el mantenimiento de los bienes municipales, las instalaciones y los recursos asignados y disponibles para la gestión y desempeño en el ámbito zonal.
- Coordinar con las direcciones y empresas metropolitanas las actividades que permitan mejorar el servicio, con entrega oportuna, de calidad y de alto valor agregado.
- Adecuar y operativizar políticas, planes, programas y proyectos metropolitanos al ámbito local, en las diferentes áreas de intervención Municipal.
- Ejecutar proyectos de salud, territorio y vivienda, obras públicas, transporte, educación, cultura, deporte y recreación, seguridad ciudadana, 911, bomberos, medio ambiente, y desarrollo humano y demás servicios que la comunidad demande con las directrices metropolitanas correspondientes.
- Realizar la gestión urbana conforme al Plan General de Desarrollo Territorial.
- Ejercer por delegación o mandato la representación judicial y extrajudicial del DMDQ en los asuntos relativos a su jurisdicción.

A estas dependencias les correspondió la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa a través de la organización especialmente de cabildos o esquemas de participación de carácter territorial como: cabildos barriales, subsectoriales, sectoriales y zonales.

Para atender esta demanda de funciones y competencias las Administraciones Zonales han debido adaptar su estructura al tenor de cierta autonomía en los procesos administrativos-presupuestarios, de la concertación en los procesos de participación ciudadana y de acciones de coordinación con las empresas y corporaciones metropolitanas. (ver anexo No.5)

Capacidad presupuestaria

El presupuesto asignado a las administraciones zonales en el año 2008 suma \$ 28.170.765 que significa el 9.2% del presupuesto municipal y el 4 % del presupuesto consolidado del conjunto del gobierno municipal⁷⁷. Esta asignación presupuestaria orientada a cubrir gastos administrativos y de inversión en obras menores ha disminuido desde el 12.4% en el 2004 hasta el monto actual, limita la capacidad operacional directa de atención de las diversas demandas comunitarias, es compensada con la intervención de las empresas y corporaciones metropolitanas.

Las inversiones realizadas por las empresas y corporaciones en el período 2000-2007 representan el 92% y en su mayoría corresponde a las de las empresas de Alcantarillado y Agua Potable y de Obras Publicas, el FONSAL y la Corporación Vida para Quito. (ver anexo No. 6)

La asignación correspondiente a las administraciones zonales se reparte entre ellas en función de la superficie, de la población y de las NBI de cada una de ellas en lo que pretende ser una forma equitativa y solidaria de redistribución que no considera el monto de ingresos propios de cada administración por recaudación de impuestos, tasas y contribuciones. La lectura de las asignaciones por administraciones zonales en los últimos cinco años evidencia una repartición más o menos homogénea entre ellas pese a a que atienden ámbitos territoriales dispares y que se relaciona con el hecho de utilizar en la formula de distribución la tradicional definición de NBI que no incorpora variables como el estado del sistema vial, problemas de control edilicio, la dotación de equipamiento y espacio público que constituyen la evidencia de la “ciudad inconclusa” y la principal demanda ciudadana que ante la escasa capacidad de recursos asignada a las administraciones zonales limita su capacidad de gestión y control.

⁷⁷ Que incluye empresas y corporaciones que para el año 2007 fue de 672´ 407.000

Institucionalización de la participación ciudadana

La participación ciudadana en el DMQ adquiere carácter de política municipal en la gestión institucional y pretende constituirse en elemento principal de una gestión democrática a partir de su institucionalización en el gobierno de Moncayo a través de la sistematización de la gestión participativa basada en la activación de cabildos.....

Paco MONCAYO:

“Creemos en la necesidad de un constante perfeccionamiento de una democracia, que no se agota en la representación tantas veces fraudulenta y desleal con los intereses del pueblo; por esa razón, hemos preparado un proyecto de ordenanza que institucionalice la participación de la ciudadanía, mediante la puesta en práctica de mecanismos que permitan a la población ser parte del diseño de las políticas de gobierno municipal, ser actores de la planificación de su desarrollo, poder controlar efectivamente los proyectos de su interés y participar en la ejecución de los resultados”.

Gaceta Municipal, Año 1, Número 1, Administración 2004, págs. 19

En diciembre del 2000 mediante la ordenanza No. 046 el Concejo Metropolitano estableció el Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito con la intención de establecer una lógica de gobierno municipal basada en la gestión integral y participativa del territorio, lograr mayores niveles de equidad social, territorial y ambiental, activar y fortalecer los sentidos y expresiones democráticos en la sociedad quiteña y racionalizar y modernizar la gestión municipal.

La participación ciudadana dentro de este Sistema supuso la constitución de “cabildos” como los espacios de interlocución de la población y los actores gubernamentales en correspondencia con cuatro niveles territoriales; el metropolitano, el zonal, parroquial y barrial. En y a partir de estas instancias se propone ejercitar como principales atribuciones la formulación de políticas con la participación de la comunidad, deliberación y control social en la formulación y ejecución del presupuesto municipal, gestión compartida en la toma de decisiones y control social mediante el seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

El SGP constituye un complejo de instancias gubernamentales y sociales, mecanismos, procedimientos y acciones, articulados e interrelacionados que establecen un vínculo estable, predecible y sistemático entre la población y su gobierno local a partir de dos subsistemas:

El subsistema de gobierno y gestión local, compuesto por las instancias y los procedimientos del gobierno municipal que en todos los niveles territoriales recoge y procesa los diversos productos generados por la participación de la población.

El subsistema de participación social y ciudadana, compuesto por un conjunto de instancias de participación territorial, social y temática, que en todos los niveles de la gestión del territorio, incide, controla y monitorea el gobierno y la gestión municipales.

Estos subsistemas se relacionan a partir de cuatro funciones principales: la formulación participativa de políticas, la presupuestación pública y planificación territorial, la gestión compartida y el control social.

A fin de propiciar una adecuada interlocución entre la población y los actores gubernamentales el SGP plantea cuatro niveles relacionados geográficamente de institucionalización:

Para el nivel del Distrito Metropolitano se plantea el Cabildo Quiteño a constituirse a través de delegados elegidos por las asambleas parroquiales y por cada una de las mesas temáticas: desarrollo económico y social, transporte, movilidad ciudadana, recreación y deportes, equidad de género y generacional, financiamiento y gestión municipal. Este cabildo será presidido por el Alcalde.

Para el ámbito correspondiente a las Administraciones Zonales se instituye el Cabildo Zonal, que se conforma con representaciones territoriales delegados de las asambleas parroquiales de la zona y de las mesas temáticas construidas en cada una de ellas. Esta

instancia es concebida como articuladora de la negociación y acuerdo entre los subsistemas del SGP.

Al nivel de las parroquias centrales o urbanas y suburbanas (rurales) le corresponde la Asamblea Parroquial y Cabildo Parroquial o Junta Parroquial como elemento articulador entre las Administraciones Zonales y la población de cada barrio, o parroquia. Este cabildo cumplirá la función de presentar las demandas de todos los barrios y en base de la disponibilidad presupuestaria del municipio y de un proceso de concertación jerarquizarlas para ajustarlas con las políticas del MDMQ.

Para el ámbito barrial o comunal se define el Cabildo Barrial o Comunal, como instancias de participación de base que tienen la función de elaborar propuestas especialmente relacionadas con la calidad de prestación de los servicios y de desarrollar el control social de los planes de acción concertados en sus respectivos territorios.

El proceso de participación bajo esta concepción y pretendida sistematización se ha implementado con diversos énfasis y métodos desde el 2001 con la participación fundamentalmente de las Administraciones Zonales y a partir de dos ámbitos fundamentales: el territorial y el sectorial o temático.

Cabildos territoriales

Implementados por las administraciones zonales se han constituido cabildos sectoriales y/o asambleas parroquiales⁷⁸, subsectoriales y barriales que se constituyen en el espacio de participación y democracia en el que se identifican los problemas del ámbito territorial y social de cada jurisdicción y en el que a través de consensos se priorizan la programación y ejecución acciones, obras y proyectos en forma balanceada con la capacidad institucional. En algunas Administraciones Zonales este procedimiento ha derivado en el consenso para selección de obras de acuerdo a la oferta institucional que proviene de la planificación local existente.

⁷⁸ Según la División administrativa del DMQ el sector es correspondiente a parroquia. En las zonas suburbanas se desarrollan cabildos parroquiales

Esta forma de gestión generalizada aunque con diferentes metodologías y énfasis que responden a las propias características de cada lugar y de las ejecutorias de las administraciones zonales ha logrado una institucionalización relativa (Novillo N 2005: 91) a través de convocatorias amplias que comprometen la participación de dirigentes barriales, juntas parroquiales, asociaciones gremiales locales, empresarios de la zona, policía nacional, grupos culturales y sociales y representantes de las dependencias municipales, que se organizan para el seguimiento de las resoluciones en comités de gestión y/o mesas temáticas.

A través de esta forma de gestión y pese a los limitados recursos económicos ofertados por la Municipalidad se han logrado acuerdos para solventar problemas no solo de infraestructura física con las modalidades de aporte solidario 50-50 ⁷⁹ EMOP-EMAAPQ- AZ -que es atendida sustancialmente por las respectivas empresas- sino también para resolver temas de seguridad (comités de seguridad y alarmas comunitarias), educación (mejora de instalaciones, equipamientos y escuelas saludables), experiencias productivas (canastas básicas, bolsa de empleo, agricultura urbana), intermediación y solución de conflictos ciudadanos, planes sectoriales y barriales (CHQ, La Mariscal), legalización de barrios.....

Una forma complementaria de cabildos constituye el denominado de rendición de cuentas a través del cual tanto en la instancia zonal como en las menores el municipio transparenta su gestión informando en asamblea parroquial montos de inversión, avances de proyectos de desarrollo y obra pública

Cabildos sectoriales o temáticos

En este ámbito y con el afán de conocer las problemáticas que enfrentan los diferentes grupos sociales y plantear conjuntamente con el Municipio soluciones desde su propia vivencia que se concreten en planes y acciones.

⁷⁹ Realización de obras con aporte del 50% del costo por parte de la comunidad y el restante 50% de parte de las empresas municipales

Cabildos de mujeres, niñ(a)os y jóvenes

Las Administraciones zonales en coordinación con la Comisión de Género y Equidad, el Patronato Municipal San José y la Dirección de Desarrollo Humano Sustentable han implementado en todas las zonas cabildos de mujeres, niños, niñas y jóvenes. En estos cabildos se identificaron los principales problemas de estos grupos sociales en diferentes ámbitos sociales como salud, educación, violencia, seguridad, vivienda; y en el caso específico de las mujeres en el ámbito económico y político relacionados con el empleo y la participación política.

A partir de los productos de estos cabildos la Municipalidad ha definido o precisado políticas en violencia, derechos económicos, incorporación del enfoque de género en las políticas y toma de decisiones y ha concretado acciones en torno a la capacitación y educación y programas de desarrollo económico de las mujeres, para el cumplimiento de derechos de niñ(a)os, especialmente de salud educación y, contra el maltrato, el abuso de los transportistas, el alcoholismo y orientaciones sobre las necesidades de los jóvenes para aportar a la vida de la ciudad y para ser tomados en cuenta. Producto de estos cabildos se realizan eventos y gestiones con los grupos organizados cuya ejecución se encarga las Administraciones Zonales.

Cabildos Metropolitanos de indígenas, afroecuatorianos, tercera edad y discapacitados

Convocados por Comisión de Género y Equidad, el Patronato Municipal San José y la Dirección de Desarrollo Humano Sustentable –Secretaría de Desarrollo Social se han realizado cabildos metropolitanos de indígenas, afroecuatorianos, tercera edad y discapacitados que han permitido articular la visiones de los pueblos indígena y negro⁸⁰ en la gestión de la ciudad y apoyar su consolidación desde una visión intercultural y su propio liderazgo y gestar iniciativas a favor de los grupos de los adultos mayores y discapacitados en la ciudad.

⁸⁰ Identificados como “Cabildo Jatun Ayllu” y “Apalancamiento del Pueblo Negro”

Consejos Zonales y Metropolitano de Salud

A partir del 2002 y de acuerdo a la determinación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y con el apoyo de la Dirección Metropolitana de Salud y de acuerdo a un protocolo común de conformación se establecen los Consejos Zonales de Salud en las ocho zonas metropolitanas, los mismos que se conforman a través de un proceso participativo bajo la presidencia del administrador zonal, delegados de los proveedores de salud pública y privada, de las ONGs, de las juntas parroquiales y de la Dirección Metropolitana de salud. Los Consejos Zonales se reúnen mensualmente aplican las políticas emanadas por el Consejo Metropolitano de Salud que a su vez está conformada por las instancias superiores de cada una de las instituciones .

Consejos Zonales y Metropolitano de Seguridad

Estos Consejos que funcionan en los ámbitos metropolitanos y zonales están conformados por el Alcalde o Administrador Zonal que lo preside en cada ámbito, por representantes de la Policía Nacional, la Fiscalía, de los otros organismos vinculados a la seguridad y a los riesgos, de los Comités barriales de seguridad y de las Juntas Parroquiales y Ligas Barriales en el caso de los zonales. El metropolitano se reúne cada dos meses y define políticas generales que son implementadas por los Consejos Zonales

Aunque la implementación de este sistema ha debido adaptarse -por su propio carácter innovativo y por las diferentes comprensiones del mismo tanto al interior del aparato burocrático de la municipalidad como de la práctica clientelar tradicional de la demanda social- a diferentes métodos y herramientas en su desarrollo y a diferentes formas y niveles de participación, -ver anexo No. 7- según la investigación de (Novillo N 2005)⁸¹ tanto desde la perspectiva de los actores sociales como desde la percepción de los funcionarios municipales que han gestionado el SGP son evidentes algunos logros como: el involucramiento de la comunidad con la administración municipal en el

⁸¹ En el Informe final. Sistematización de la ejecución del sistema de gestión participativa en el Distrito Metropolitano de Quito. Natalia Novillo. Septiembre 2005 que se sustenta realización de 8 talleres efectuados una en cada Administración Zonal, y validados posteriormente en tres talleres donde se les agrupó por 3 o 2 Zonas

proceso de desarrollo zonal que posibilita la planificación sectorial con mayor conocimiento de la realidad, la concientización sobre derechos y aprendizaje ciudadano, depuración de prácticas tradicionales de liderazgo a partir de los comités de gestión y programar aunque parcialmente los presupuestos sectoriales y parroquiales.

La persistencia del SGP como mecanismo de gestión y gobernabilidad alternativo y democrático debe enfrentar un conjunto de debilidades y amenazas que se relacionan con la escasa capacidad presupuestaria y financiera de las Administraciones Zonales para gestionar la demanda social, el escaso involucramiento del resto del aparato municipal (empresas y corporaciones) en los procesos participativos, la baja percepción positiva tanto general de la ciudadanía, la coexistencia de otras prácticas participativas no contempladas en el SGP que se han mantenido constantemente funcionando cada quince días y que son convocados por el Alcalde: el programa de la radio Municipal “El Alcalde y la Ciudad”⁸² y las Audiencias Públicas quincenales y la incompatibilidad del SGP, con lo establecido en la ley Juntas Parroquiales Rurales, en lo relativo a la conformación de asambleas parroquiales.

La implementación de la planificación estratégica

Sobre la base de la información existente del proceso anterior, con el énfasis en la competitividad y la colaboración del Gobierno de Suecia en 1999 se realizó la propuesta de un plan estratégico de la ciudad desde la perspectiva institucional “institucional” que no pudo ser institucionalizado.

Paco MONCAYO:

“En el plan, masivamente votado por el electorado, hemos propuesto una visión de futuro para Quito, la utopía de una metrópoli con presencia regional, autónoma pero articulada al conjunto de la provincia y la nación, con una economía competitiva y en crecimiento, con una sociedad equitativa y solidaria; una ciudad ordenada, con calidad ambiental y estética, con su patrimonio protegido y su población segura; una ciudad democrática y gobernable”.

Gaceta Municipal, Año 1, Número 1, Administración 2004, págs. 21

...En estas circunstancias, ciudades como Quito tienen que buscar una salida estratégica para enfrentar su futuro, ser protagonista de la nueva sociedad, constituirse en punta de lanza del desarrollo del Ecuador y convertirse en un espacio urbano óptimo para la innovación, con empresas que se integren responsablemente a la ciudad, con una comunidad cohesionada y con una clara visión de futuro, con

⁸² Diálogo en cadenas de radio los sábados en los que se atienden denuncias y/o demandas individuales o colectivas que son trasladadas a los organismos correspondiente

objetivos socialmente acordados y con la voluntad colectiva de alcanzar los fines de su política de desarrollo, venciendo dificultades, superando amenazas y aprovechando las nuevas oportunidades de la sociedad del conocimiento y de la economía global....

En extractos de las presentaciones del Plan Quito Siglo XXI-2, hechas por el Alcalde en los diálogos ciudadanos

En el año 2003 la administración municipal recupera su preocupación por implementar el Plan Estratégico de la Ciudad e impulsa un proceso de consulta y discusión ciudadana en el que participaron varios sectores de la sociedad civil: cámaras de la producción, medios de comunicación, estudiantes secundarios y universitarios, el CONESUP, gremios profesionales, juntas parroquiales, comités barriales, la comunidad científica y el sector financiero, producto del cual se estableció la visión del Plan y la definición de planes, programas y proyectos estructurados en cuatro ejes: económico, social, político y territorial.(ver anexo No.8)

Este Plan contó con la aprobación del Concejo Metropolitano de Quito, mediante ordenanza No. 3531 del 5 de agosto del 2004 y se ha constituido en el referente de la reorganización de la estructura de la municipalidad y de su actuación programática. A partir de la aprobación del Plan se modificó el orgánico funcional de la municipalidad y la estructura de las comisiones del Concejo Metropolitano estructurándolas a partir de los cuatro ejes del Plan y anualmente se realiza la programación de las diferentes entidades en el afán de cumplir con sus propuestas, aspecto este que es monitoreado constantemente⁸³. La supervisión del Plan se lo realiza a través de una instancia ciudadana como es el Consejo del Plan Estratégico y de una instancia administrativa que constituye la Secretaria Técnica del Plan

La promoción de la participación público privada

Reivindicada en la gestión del alcalde Moncayo, la cooperación público privada se sustenta -como las otras prácticas de participación ciudadana experimentadas en el DMQ a través de cabildos y planificación estratégica- en el marco de las concepciones del desarrollo y gobierno local que destacan la importancia de la movilización de los actores sociales, la formación de sociedades públicos-privadas y de redes para la

⁸³ A través del sistema Balance Score Card que mide el nivel de cumplimiento de metas y resultados y señala las deficiencias en la gestión de los proyectos

concretización de planes de desarrollo y el reconocimiento y valoración de las capacidades internas de la ciudad y las comunidades urbanas.

Algo pasa en la Alcaldía: los proyectos empiezan a caminar y el signo más evidente son las corporaciones. ¿Qué ocurre? Hay dos indicios: la estructura burocrática es difícil de vencer, (para ello han surgido ideas ingeniosas) y ha quedado atrás el divorcio entre lo público y lo privado. ...

...Entonces bajo el esquema de gestión para el desarrollo, el equipo municipal ubicó los cinco principales problemas y luego se planteó las soluciones. El principal escollo fue cómo enlazar este esquema con el de participación ciudadana, que no necesariamente implica la presencia de dirigentes barriales, sino de la empresa privada (que para Moncayo es la principal beneficiada de una ciudad en desarrollo) y de los sectores dinámicos de la economía. Y surgió la idea de unificar lo público y privado por medio de las corporaciones, que son entidades de derecho privado, y de la creación de empresas públicas, privadas o mixtas.

...Una pregunta rebota inmediatamente: ¿Se privatiza el Municipio? La respuesta es categórica: no, se busca eficiencia, la consolidación de un nuevo modelo de gobierno local más fluido y compartido.

Diario Hoy. Blanco y Negro: "Quito encuentra socios en el sector privado" 17 feb.2002

La cooperación pública privada en el DMQ se operativiza a partir de la creación de entidades de derecho privado con finalidad social sin fines de lucro para administran recursos públicos en procura de gestionar de forma eficiente las nuevas competencias, recursos asumidas y obtenidos y/o proyectos estratégicos. De esta manera desde el 2000 la Municipalidad ha creado siete corporaciones y cuatro fundaciones con participación de actores públicos provenientes del Gobierno Central y Municipal, del sector privado, del sector académico y de la sociedad civil.

En este sentido desde el año 2000 se han conformado entidades corporativas para: la construcción del nuevo aeropuerto de Quito (CORPAQ), Salud Ambiental (Vida para Quito); promoción del turismo; mejoramiento del Aire; seguridad ciudadana; desarrollo económico; aseguramiento en salud; estudio de la ciudad 2008 -cuyos fines, composición y presupuestos se detallan en el anexo No. 9- Las nuevas fundaciones creadas en este período respondieron a la necesidad de gestionar el Patronato, el Teleférico, el Teatro Sucre y los Museos municipales.

Algunas de las funciones encargadas a las corporaciones son desarrolladas por el sector privado a través de mecanismos de concesión al sector privado, como en el caso de la construcción del nuevo aeropuerto, la revisión vehicular, el tratamiento de los desechos sólidos y la recolección de basura en el sur de la ciudad.

Existen otras experiencias de cooperación público privada que se desarrollan al margen de la corporización como la reivindicada por el BID en el tema de la recuperación del CHQ y en acciones comunitarias y recreativas como el ciclopaseo, la realización de obras públicas en los barrios bajo mecanismos de aportes consensuados con los vecinos entre otros.

La adecuación organizacional: descentralización, desconcentración y corporización

Mediante resolución número 017 de julio del 2001 se crea la nueva estructura orgánica del Municipio que considera cinco grupos funcionales. La Dirección General de Gestión del Desarrollo, la Coordinación Territorial, la Administración General, las Asesorías y las Empresas. En esta estructura corresponde a la Dirección General de Gestión del Desarrollo, a la Coordinación Territorial y a la Administración General establecer las políticas generales, a ejecutarse por las administraciones zonales y las empresas con el apoyo de las direcciones metropolitanas.

La Dirección General de Gestión del Desarrollo, se integra con los entes generadores de política correspondiente al énfasis del “desarrollo integral” que ha supuesto la creación de nuevas direcciones y una modificación sustancial de los objetivos y funciones de las direcciones metropolitanas que la conforman: de Salud (ex Dirección de Higiene); de Educación, Cultura y Deporte; de Medio Ambiente; De Territorio y Vivienda (ex Dirección de Planificación); de Comercialización (ex Dirección de Mercados); y las nuevas de Transporte y Vialidad; de Seguridad Ciudadana; Desarrollo Humano Sustentable, que tiene entre sus responsabilidades las de planificar y formular políticas y proyectos.

La coordinación Territorial se encarga de la articulación de la gestión de las administraciones zonales, en tanto que a la Administración General en esta estructura le corresponde exclusivamente la gestión de los ámbitos institucionales de desarrollo institucional y se conforma con las Direcciones Metropolitanas: Financiera, de Recursos Humanos, Administrativa, de Informática, de Avalúos y Catastros y Rentas Internas.

En este período se han conformado dos administraciones zonales nuevas Calderón y Quitumbe (2001) se han creado las empresas de Servicios de Transporte EMSAT y de Suelo y Vivienda , se ha concesionado la operación de dos corredores de transporte masivo y parcialmente la recolección de basura y del relleno sanitario, se ha entregado funciones a las juntas parroquiales rurales⁸⁴ y se han creado concejos temáticos de salud y turismo y siete corporaciones públicas de derecho privado -Aeropuerto para Quito, Turismo, Salud Ambiental para Quito, Revisión Vehicular, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Conquito, de Salud, se hallan en revisión estatutaria la Cultural -, se han creado las fundaciones Patronato, Teleférico, Parque Tecnológico, Teatro Sucre , Museos y se ha formulado el Plan Estratégico de la ciudad denominado “Equinoccio 21”. (ver anexo 10)

Este modelo organizacional es revisado en el 2005 a inicios del segundo período de gestión del alcalde Moncayo, a fin de viabilizar el Plan Estratégico Equinoccio 21 que se desarrolla en base de cuatro ejes estratégicos del desarrollo: económico, social, territorial y político. De esta manera se instituyen tres secretarías: de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social y Político y de Desarrollo Territorial que redistribuyen a su vez de acuerdo a su correspondencia las direcciones, empresas y corporaciones que anteriormente correspondían al ámbito de la Dirección General de Gestión del Desarrollo. En esta estructura la Administración General y la Coordinación Territorial mantienen sus funciones previamente definidas. (ver anexo No.11)

En la parte operacional administrativa este nuevo modelo se articula a partir de cuatro niveles; la coordinación a través de tres Secretarías - Territorial, Económico y Social- , seis direcciones metropolitanas encargadas de la formulación de políticas, seis concejos locales constituidos como cabildos sectoriales que involucran la participación amplia de actores locales y las respectivas empresas municipales encargadas de la prestación de servicios y corporaciones encargadas de la gestión de políticas o proyectos fundamentales para el DMQ.

⁸⁴ Que incluye un presupuesto anual y se les ha delegado algunas funciones a partir de la ordenanza No... como el cobro de determinadas tasas y tarifas (espacio público, agua potable) y la administración de los balnearios municipales de la localidad

El Concejo Metropolitano también asumió en el año 2006 una estructura correspondiente con los ejes del Plan Estratégico y con la nueva estructura organizativa del Municipio. En este sentido y de acuerdo a la ordenanza No.194 el Concejo se estructura de la siguiente manera:

En eje económico, con las comisiones de: Desarrollo Económico, Turismo y Promoción de Empleo; y, de Conectividad, Telecomunicaciones y Aeropuerto.

Eje social, con las comisiones de: Salud y Aseguramiento; Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Deporte; Equidad Social y Género; y, Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Eje territorial, con las comisiones de: Suelo y Ordenamiento Territorial; Movilidad, Tránsito y Transporte; Ambiente y Protección del Ecosistema; Patrimonio Histórico y Cultural; Servicios Públicos y Comercialización; y, Propiedad Pública.

Eje gobernabilidad, con las comisiones de: Planificación y seguimiento al Plan Estratégico; Gestión Pública, Relaciones Intergubernamentales y Participación; Presupuesto, Finanzas y Tributación; y Fiscalización.

La incidencia de la descentralización y la desconcentración

En este período se ha configurado un modelo de gestión del desarrollo local que tiene como premisa fundamental la consolidación de los procesos de desconcentración y descentralización al interior de la estructura metropolitana. En efecto la incorporación de dos nuevas administraciones zonales y una agencia de ámbito sectorial (La Mariscal) y la reestructuración de estos entes administrativos; la incorporación de nuevas competencias en la gestión municipal y la transferencia de competencias a las Juntas Parroquiales Rurales que en conjunto buscan una más amplia y eficiente prestación de servicios, han incidido notablemente en la reestructuración institucional y organizacional de la municipalidad de Quito.

La atención y gestión de las nuevas competencias y la desconcentración de los servicios administrados por la municipalidad, han demandado la incorporación de la práctica de la planificación estratégica y participativa en todos los ámbitos temáticos, la activación de la participación ciudadana a través de diversos consejos y cabildos debidamente sistematizados, el énfasis en la coordinación institucional a través de la creación de las Secretarías de Desarrollo Económico, Social y Territorial, la convocatoria a la cooperación pública-privada y la creación de corporaciones públicas de derecho privado con participación de actores estratégicos de la ciudad para la gestión de nuevas competencias y proyectos metropolitanos.

Capítulo VI

Conclusiones

En los últimos veinte años, cinco administraciones municipales correspondientes a concepciones demócrata cristiana y socialdemócrata con diferentes énfasis impulsaron la transformación del municipio de Quito, desde una organización municipal tradicional centralista orientada a la prestación de servicios básicos y a la gestión urbana hasta la conformación en una estructura metropolitana de gobierno local.

Esta transformación que se inicia en un contexto de crisis del Estado Nacional y de auge de las tesis neoliberales prevaecientes en los años 80 y 90 del siglo anterior -que proclamaban a través de la liberalización del mercado, el eficientismo y la privatización la reforma del Estado- se desarrollo a partir de una redefinición político administrativa interna, de las limitadas determinaciones de la LRDMQ, de la utilización de las opciones de un marco legal nacional que facultaban inciertos procesos de descentralización y participación ciudadana y fundamentalmente bajo las premisas de las concepciones del desarrollo y gobierno local en las que se inscriben las tesis descentralización, desconcentración, participación ciudadana, planificación estratégica, desarrollo económico y cooperación pública y privada como elementos constitutivos e innovadores de una nueva forma de gobierno y gestión de la ciudad.

La conformación de esta nueva forma de gobierno y gestión de la ciudad si bien ha convocado a través de sus reformas institucionales y realizaciones a importantes actores locales, se ha realizado a partir de la determinación y acción esencialmente de la propia municipalidad lo que le confiere la calidad de actor protagónico de su propia transformación.

Concomitantemente con la consolidación de esta nueva forma de gobierno y gestión, en las dos últimas décadas los indicadores de gestión relacionados con la prestación de servicios básicos, servicios ambientales, desenvolvimiento de actividades productivas, promoción de la ciudad y el turismo e indicadores de calidad de vida muestran

interesantes resultados⁸⁵ que consolidan las concepciones del desarrollo y gobierno local como alternativa válida para la gestión de los gobiernos seccionales.

Una estructura metropolitana de gobierno local

La redefinición territorial del Cantón Quito concebida inicialmente para establecer la “proximidad”⁸⁶ como opción para la mejor prestación de servicios significó un elemento innovador y esencial que a la vez que reconocía la dinámica demográfica, cultural, social y económica de un territorio de características metropolitana, definió una organización político-administrativa desconcentrada del DMQ a través de administraciones zonales que se constituyen en el elemento fundamental de la nueva forma de gobierno local, pues es a partir de estas jurisdicciones administrativas de mayor cercanía a los ciudadanos que ha sido posible activar la gestión de nuevas competencias y procesos de participación ciudadana y facilitar la prestación de servicios.

Sin embargo y en perspectiva de una reestructuración del ordenamiento jurídico y territorial del Estado o del propio Distrito estas jurisdicciones zonales podrían constituirse en nuevos municipios, lo cual si se la plantea solamente como demanda zonal o parroquial puede implicar una amenaza para la gobernabilidad metropolitana, pero si se la plantea en el marco de una ampliación del Distrito con la integración de los municipios vecinos puede constituirse en una fortaleza que consolide un gobierno de escala regional.

⁸⁵ Evidente en las altas coberturas de agua potable, alcantarillado; en la recuperación de ríos y la gestión de los diversos desechos; en la recuperación del CH y del espacio público; en el incremento de las áreas verdes; en el incremento del turismo y de las actividades vinculadas; en la recuperación de los sectores agro productivo e inmobiliario, en la construcción del nuevo aeropuerto y en las mejoras en los indicadores de los objetivos del milenio.

⁸⁶ Por eso se definió el área del Distrito hasta los límites en los que la administración podía atenderlos y se planteó las administraciones zonales como entidades desconcentradas prestadoras de servicios más cercanos a la sociedad.

Descentralización

Si bien el proceso de descentralización del Estado derivó en un modelo de transferencia de competencias opcional para los gobiernos seccionales, en la implementación en el DMQ se han observado tres énfasis de la administración municipal: la reivindicación de los recursos pertenecientes a la ciudad (Paz), la necesidad de garantizar la prestación de los servicios de calidad (Mahuad) y el aceptar competencias como responsabilidades correspondientes al gobierno local (Moncayo) a partir de los cuales se ha concretado la incorporación de diez ámbitos de nuevas competencias en la gestión municipal y la transferencia inicial de competencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a las Juntas Parroquiales Rurales, que identifican a este como el gobierno seccional que más competencias ha asumido en el país y eventualmente el mejor preparado para inscribirse en un proceso de conformación de un régimen autónomo.

La incorporación de las nuevas competencias ha incidido significativamente en la estructuración orgánica y funcional del Municipio, demandando y posibilitando adecuaciones de la estructura administrativa a través de la creación de nuevas entidades: direcciones, empresas, corporaciones y comisiones al interior del Concejo Metropolitano. De acuerdo a la tipología y periodización del proceso descrito de descentralización en el DMQ establecen una correspondencia con el predominio de tipo de organización gestadora de las nuevas competencias. Las competencias transferidas a través de la Ley del Distrito y las requeridas demandaron para su operación, la creación de instancias de estudios (UPGT, DMA) y de entes empresariales (EMASEO EMSAT) y de corporaciones de derecho público-privado (CORPAQ, Corporación de Turismo, Vida para Quito); en tanto que las asumidas espontáneamente por su cobertura parcial son gestionadas por entes administrativos (direcciones, administraciones zonales, fundaciones) del aparato municipal central.

El carácter de las competencias asumidas traduce una preocupación institucional persistente por la mejora de las condiciones de vida de la población mediante mejores prestaciones y evidencian también una percepción coyuntural de respuesta de las demandas y problemas de la ciudad. En efecto un primer grupo se relacionan con

problemas de la gestión urbana: transporte, medio ambiente y gestión del suelo; un segundo grupo con la promoción del desarrollo económico: aeropuerto, turismo; y un tercer grupo que corresponden al ámbito de las políticas sociales autoasumidas y de desarrollo parcial: educación salud, seguridad, bomberos y bienestar social.

Sin embargo, la gestión de estas nuevas competencias pese a ser transferidas en el contexto de un marco legal que garantiza el traslado de las competencias requeridas por los gobiernos seccionales con el correspondiente financiamiento, en el caso de Quito no todo el traslado de competencias ha sido acompañado de asignación de recursos – especialmente las autoasumidas⁸⁷ y en algunas de las asignadas y requeridas se ha observado limitaciones y resistencias gubernamentales sea por determinaciones políticas o financieras lo que ha imposibilitado la provisión de mejores prestaciones como en el caso del control policial de tránsito que lo mantiene la Policía Nacional, la conservación de bosques a cargo del Ministerio de Ambiente o la explotación de canteras que la regula y controla el Ministerio de Recursos Naturales.

De otra parte existen potenciales competencias que la municipalidad no las ha asumido como es por ejemplo la que se otorga a partir del Reglamento de Ley de Descentralización y Participación Social, de septiembre del 2001 que faculta a los Municipios a regular los requisitos, funciones, atribuciones, causas de intervención y disolución, prohibiciones y en general la organización y registro de los comités y federaciones barriales que posibilitaría coadyuvar a la implementación del sistema de participación ciudadana y solventar múltiples problemas de la propia gestión urbana.

La gestión de las nuevas y algunas complejas competencias relacionadas con la provisión de servicios ajustada a las necesidades y preferencias de la comunidad, que el Estado Central no pudo preverlas, le confiere la Municipalidad de Quito de una experiencia basada en logros que constituyen una fortaleza para enfrentar la consolidación como gobierno local que desde la concepción de la descentralización

⁸⁷ En el 2007 en las competencias de educación , salud y seguridad, la Municipalidad invirtió alrededor de 25'500.000 que representó el 8.3% del presupuesto de l Municipio y el 4.1% del conjunto del gobierno metropolitano

demandaría el complementar y /o ampliar las competencias en los ámbitos asumidos y probablemente adecuar de mejor manera la gestión de las mismas.

Desconcentración

La desconcentración y la organización zonal en el DMQ fueron definidas y facultadas por la LRDMQ desde una concepción de búsqueda de eficacia exclusivamente para la desconcentración administrativa y de servicios y para procurar la participación ciudadana. El funcionamiento desconcentrado de la gestión municipal se constituye un avance en la concepción de la mejor prestación de servicios y en la circunstancia de gestión de nuevas competencias significa un aporte de gestión metropolitana en el marco de la pretendida consolidación de un gobierno local y la posibilidad efectiva de avanzar y concretar procesos de descentralización y democratización de la gestión a través de la participación ciudadana.

Desde estas definiciones iniciales se entiende el funcionamiento actual de ocho administraciones zonales y una agencia sectorial que en su conformación han observado una dinámica de composición⁸⁸ correspondiente con los requerimientos de la consolidación del crecimiento físico, económico y demográfico del territorio metropolitano y con el paulatino incremento de competencias que ha demandado sucesivas redefiniciones de su rol y readecuaciones institucionales, ante las cuales se ha evidenciado una gran capacidad de adaptabilidad para atender los nuevos requerimientos de funciones.

La gestión desconcentrada de la municipalidad a través de las administraciones zonales ha demandado el desarrollo de una capacidad y adaptabilidad institucional para trascender desde la organización y comportamientos técnico-burocráticos que caracterizan la gestión tradicional de los municipios orientada básicamente a la gestión urbana hacia una gestión integral del desarrollo en la que ha incursionado con la prestación y desarrollo de diversas nuevas “competencias”. Para atender la demanda creciente de funciones y competencias las Administraciones Zonales han debido adaptar

⁸⁸ Algunas constituyeron inicialmente agencias delegadas de administraciones zonales existentes antes de constituirse como tales.(La Delicia, Tumbaco, Calderón)

su estructura al tenor de cierta autonomía financiera que le ha permitido solventar procesos administrativos.

Sin embargo la potenciación de este ejercicio de la gestión zonal en el que se tramita y procesa la demanda social a través de la atención cotidiana y de la participación ciudadana en los cabildos sectoriales, parroquiales o zonales, se halla amenazada por la limitada capacidad presupuestaria asignada, por las dificultades institucionales de coordinación e información entre las entidades municipales, provinciales y nacionales; y, paradójicamente por el rol que la propia municipalidad ha reconocido para las juntas parroquiales rurales, circunstancias que además exponen la credibilidad de las Administraciones Zonales en la satisfacción de los requerimientos ciudadanos.

En efecto, las asignaciones presupuestarias no son suficientes para enfrentar per se la demanda de la comunidad tramitada ante las administraciones zonales, que ven limitada su gestión en beneficio de una gestión e inversión centralizada que opera especialmente desde las empresas de servicios de Obras Públicas, Aseo, Agua y Alcantarillado; el conflicto de competencias y gobernabilidad entre el Municipio, Consejo Provincial, Gobierno Central y Juntas Parroquiales que si bien no es abiertamente manifiesto puede complicar la gestión en tanto significa duplicación de esfuerzos, descoordinación de acciones, deterioro de la imagen pública institucional; y, el desempeño de las más diversas y múltiples funciones se halla condicionada por la políticas, información y herramientas emitidas por las direcciones generales y de la disponibilidad de los entes ejecutores (empresas y/o corporaciones) que caracteriza a las administraciones zonales como entidades intermedias y dependiente situación que limita desde el lado organizacional la gestión zonal.

La gestión zonal caracterizada por la prestación de servicios desconcentrados, activadora de la participación ciudadana y gestora de varias competencias, le ha conferido a las Administraciones Zonales un reconocimiento en el imaginario en los ámbitos territoriales de su competencia como instancia de gobierno o municipio local – Municipio del norte, de Quitumbe, de Tumbaco...- que pueden ser potenciados sea a través de una mayor capacidad presupuestaría y de gestión o como consolidación de un

nuevo nivel de gobierno local (municipio zonal) en una eventual reestructuración metropolitana.

Participación Ciudadana

Desde la concepción del Distrito Metropolitano, la participación ciudadana conformó parte de su agenda programática, fue planteada como la socialización de los beneficios de las políticas (Paz), como la forma de propiciar la participación de la comunidad en todos los ámbitos de la ejecución de obras o prestación de servicios (LRDMQ), como participación de la sociedad organizada en la gestión del desarrollo (Mahuad) y como perfeccionamiento de la democracia (Moncayo). En correspondencia con estos enunciados en su implementación se ha observado desde las iniciales prácticas de promoción y desarrollo comunitario, la gestión de las administraciones zonales, la activación de cabildos territoriales y sectoriales, la participación en los planes estratégicos y en la gestión corporacional de las nuevas competencias y servicios.

La concreción e institucionalización de la participación ciudadana en un contexto de indudable crisis de la democracia representativa, otorga a la gestión metropolitana una práctica de democratización y de inserción y gestión social de un conjunto diverso de actores sociales que participan en las decisiones que los afectan, mejorando de esta manera: la comunicación entre gobernados y gobernantes, la gestión de la ciudad, la atención social de los sectores afectados por el desarrollo urbano y la exclusión; y, las perspectivas del desarrollo del DMQ .

La consolidación de la participación ciudadana en el DMQ si bien se sustenta en el SGP a través de consejos y cabildos territoriales y sectoriales, se ha fortalecido por la actuación de otros diversos actores participantes en las asambleas de la ciudad, el plan estratégico y la participación en corporaciones y fundaciones creadas para la gestión de algunas competencias y proyectos estratégicos.

De manera particular la gestión de la participación ciudadana en el ámbito de las Administraciones Zonales ha posibilitado el involucramiento de la comunidad con la administración municipal en un proceso de desarrollo zonal a través de la integración y

consolidación de las organizaciones territoriales o sectoriales; la identificación y ejecución de obras de interés común debidamente planificadas; programación de presupuestos sectoriales y parroquiales; concientización sobre derechos y aprendizaje ciudadano; acceso a información sobre la gestión metropolitana; y, depuración de prácticas clientelares como forma de gestión; elementos estos que favorecen una gestión más democrática

La persistencia del Sistema de Gestión Participativa como mecanismo de gestión y gobernabilidad alternativo y democrático debe enfrentar un conjunto de debilidades y amenazas que se relacionan con la limitada capacidad presupuestaria y financiera de las Administraciones Zonales para gestionar la demanda social; el poco involucramiento del resto del aparato municipal (empresas y corporaciones) en los procesos participativos⁸⁹; la falta de inducción y capacitación de funcionarios municipales para poder complementar el proceso; la baja percepción positiva de la ciudadanía sobre la pertinencia del proceso⁹⁰; la coexistencia de otras prácticas participativas no contempladas en el SGP; la incompatibilidad del SGP con la organización y prácticas de las Juntas Parroquiales.

La planificación estratégica y la cooperación público-privada

La actuación metropolitana referida en las determinaciones del Plan Estratégico Siglo 21 –que concretó una aspiración metropolitana persistente desde los años noventa de incorporar en la administración municipal la planificación estratégica- contribuye sustancialmente a la consolidación de una estructura de gobierno local, en la medida que posibilita la construcción de un proyecto ciudadano para la ciudad que trasciende las meras formulaciones urbanísticas para plantearse el desarrollo integral desde el consenso y compromiso ciudadano expresado por diversos y amplios actores, que de

⁸⁹ Situación evidente en el hecho que la inversión total realizada por la municipalidad a través de empresas, corporaciones y administraciones zonales en decisiones participativas solo suma el 1.4% en relación a la inversión total entre el 2000 y el 2004 situación que contrasta con la inversión por decisiones participativas realizadas por las Administraciones Zonales que alcanza el 21.7% para el mismo período.(Novillo N 2005:68)

⁹⁰ De acuerdo a los datos de la encuesta “Conocimiento y Percepción de la participación ciudadana en la gestión municipal” realizada por Dataanálisis en noviembre del 2005.

esta manera configuran un escenario de práctica de gobernanza que favorece la gestión metropolitana.

En complemento a la incorporación de la participación ciudadana y para favorecer la concreción de la planificación estratégica, la municipalidad ha convocado a la cooperación público privada, como estrategia de subsidiaridad y de búsqueda de eficiencia y transparencia de la gestión, que le ha permitido incorporar actores del gobierno nacional, del sector empresarial privado, de las universidades y de la sociedad civil en la actuación de las entidades de representación social como son los Consejos temáticos (salud, de transporte, seguridad,..) y en las Corporaciones o Fundaciones que gestionan las nuevas competencias asumidas y/o ejecutan proyectos estratégicos especialmente de desarrollo económico. Bajo esta perspectiva a la gestión metropolitana se han incorporado alrededor de cien actores protagónicos entre los que se cuentan Ministerios y dependencias del Estado, Consejo Provincial de Pichincha, algunas universidades, cámaras y gremios de la producción, gremios de profesionales, organismos internacionales, ONGs, organizaciones barriales y Juntas Parroquiales Rurales.

La implementación de la planificación estratégica demanda procedimientos de seguimiento, implantación y evaluación de las medidas y actuaciones de los actores y de las variables socioeconómicas. En este sentido el proceso implementado en el DMQ requiere evaluarse y revisarse desde la perspectiva de un mayor compromiso de los actores de la sociedad civil y especialmente empresariales y académicos en la ejecución de los proyectos estratégicos de la ciudad, pues pese a su participación en la formulación del Plan y en algunos entes de la gestión local su participación en la promoción y ejecución de proyectos ha sido más bien limitada. Este planteamiento supone sin embargo considerar un potencial conflicto con algunas percepciones que en el contexto nacional reivindican lo público estatal como única forma de gestión y provisión de servicios.

La participación y la eficiencia en la adecuación organizacional

En el proceso de adecuaciones e innovaciones institucionales operado en las dos últimas décadas en el DMQ, se encuentran dos principales enfoques que han condicionado la reestructuración organizacional: el uno, que procuraba el involucramiento de los ciudadanos y de actores en la gestión metropolitana y un segundo orientado a la búsqueda de eficiencia, eficacia y racionalidad en la administración municipal. A través de estos enfoques se ha profundizado en una acción sinérgica entre lo público y privado para administrar la prestación de servicios y las nuevas competencias y funciones adquiridas.

Este accionar que combina la participación con la eficiencia resuelve la tensión que genera la implementación de solamente tesis eficientistas mas cercanas al modelo neoliberal o de exclusivamente tesis participacionistas del enfoque social y representa una opción para garantizar accesibilidad a lo bienes públicos a partir de la reformulación del concepto de lo público como mucho más que lo gubernamental y lo privado mucho más que lo empresarial y el planteamiento de una esfera o espacio que abarca mucho más que el campo de las actividades del estado para ampliarse de forma de involucrar las conexiones entre lo publico y las variadas expresiones de la sociedad local.

En esta perspectiva se entiende la institucionalización de la participación ciudadana, la incorporación de la planificación estratégica y el paso desde la *empresarización* hacia la *corporización*, es decir desde la creación de empresas de carácter público en los años noventa hacia la creación de corporaciones y fundaciones publicas reguladas y accionadas con mecanismos del sector privado que se concreta en los últimos siete años y en las que se reconoce la participación de actores no municipales, entre privados, de la sociedad civil y estatales.

La actual estructura metropolitana de gobierno local conformada a partir de las reformas e innovaciones institucionales analizadas en esta tesis comprende cinco instancias: una de coordinación que la constituyen las Secretarías de Desarrollo; una segunda de formulación de política que la conforman las Direcciones Metropolitanas;

una tercera de gestión y veeduría ciudadana que se realiza a través de los diversos Consejos Locales; una cuarta de ejecución conformada por las empresas, corporaciones y fundaciones; y, una quinta de gestión desconcentrada en el territorio que la constituyen las administraciones zonales.-ver anexo No. 12-.

En esta estructuración es preocupante que en contraste con el bajo porcentaje de presupuesto que manejan las Administraciones Zonales (menos del 4% del presupuesto institucional) sean las empresas y corporaciones las administran cerca del 60% del presupuesto institucional, lo que si bien puede constituir un importante aporte a la gestión eficiente puede también implicar o significar una pérdida de control y perspectiva en la formulación de la política pública local y del carácter prominente del Concejo Metropolitano que como máxima instancia del gobierno municipal carece de incidencia real en las estructuras de las empresas y corporaciones⁹¹, pese a que en ellas participan representantes del mismo.

Las adecuaciones institucionales y organizacionales operadas en el DMQ han configurado una nueva forma de gobierno que se distancia del previsto por el marco legal para las municipalidades del país y que ha consolidado a la municipalidad quiteña como un gobierno local y una alcaldía más visible y cercano respecto a la ciudadanía, promotor de nuevas actividades y potencialidades en el DMQ en un escenario en el que la organización zonal desconcentrada, la incorporación de competencias, la planificación estratégica y la participación ciudadana y la cogestión participativa se constituyen en los elementos necesarios y quizás indispensables de ser mayormente potenciados como una necesidad funcional para la consolidación de la democracia y el desarrollo local, la gobernabilidad urbana y la cohesión social en el Distrito Metropolitano de Quito.

Recomendaciones

El contexto político administrativo futuro del país en cualquiera de las opciones de aprobación o negación del proyecto de nueva Constitución puede favorecer a la consolidación de la estructuración del gobierno local quiteño, para el efecto será necesario que la municipalidad impulse un proyecto de reformas a la actual LRDMQ,

⁹¹ Pues como instancia corporativa no aprueba los presupuestos y no ejerce control sobre estas entidades

de adecuaciones a las debilidades observadas en el proceso de transformaciones realizadas, siempre en la perspectiva de avanzar a un régimen autónomo que amplíe las realizaciones actuales.

En este sentido será necesario revisar también los aspectos específicos del funcionamiento del aparato administrativo en áreas como las finanzas, la presupuestación, la inversión-planificación, la estructura administrativa ejecutiva, el rol y las funciones del Concejo Metropolitano entre otros que en el desarrollo de esta tesis no han sido abordados y que pueden constituir temas de interés académico que complementen la lectura del proceso de consolidación de la nueva estructura de gobierno local en el DMQ.

Bibliografía:

Alban, Jorge (2006). *Líneas estratégicas para la adecuación institucional en relación con la ordenanza que establece el Sistema De Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del DMQ*. Quito: MDMQ.

Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: ClaeH. Nueva Sociedad.

BANCO MUNDIAL (2005). *El gobierno urbano*. Washington.

Bartlett, W y Le Grand, J (1993). *Quasi markets and social policy*. Londres.

Barrera, Augusto (2001). *Sistema de Gestión Participativa*. Quito: PGU.MDMQ.CIUDAD.

Barrera, Augusto: Ecuador: un modelo para (des)armar

Barrera, Augusto (2004). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito: CONCOPE.

BCE-PUCE (2003). *Encuesta de Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano*. Quito:BCE - PUCE

BID (1997). *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales, Informe de Progreso Económico y Social*. Washington: BID.

BID (2002). *Estrategia de desarrollo subnacional*. Washington: BID.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y Global*. Madrid: Taurus.

Bresseir, Luis y Cunnill, Nuria (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas: Clad.

Brugue, Quim y Goma Ricard (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona.

Data Análisis (2005) *Encuesta Conocimiento y Percepción de la participación ciudadana en la gestión municipal*. Quito Data Análisis.

Cabrero, Enrique (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.

Carpio, Patricio Compilador (2006) *Retos del desarrollo local*. Quito: OFIS. ILDIS. Abya-Yala.

Carrión, Fernando (1999). "La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas". *Iconos no. 7*. Quito: FLACSO

Carrión, Fernando (Ed.) (2002). *El regreso a la ciudad construida*. Quito: FLACSO.

Carrión, Fernando (2007). "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Carrión, Fernando y Vallejo Rene (1999). “Del Plan Regulador a la ciudad democrática”. En *serie Quito No. 9*. Quito: IMQ.

Centelles, Joseph (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. La Paz : CIDEU.

CEPAL,GTZ (2000). *Nuevos Conceptos de la Política Regional de Desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión latinoamericana*. Santiago.

Chauvin, Juan (2007). *Conflictos y gobierno local. El caso del transporte urbano de Quito* Quito: FLACSO.

CONAM. (2000). *Propuesta de un nuevo modelo de gestión para el Ecuador. Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*. Quito:CONAM.

Contreras, Daniel y Olivares, Alejandro (2005). *Elementos para un análisis de gobernabilidad*. Santiago

Cunnil, Nuria (1999). “La reinversión de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia No.13*. Febrero. Caracas.

Diálogo 21 (2001). *Esquinas para el dialogo” Las juntas parroquiales rurales”*. Quito: Diálogo 21-PNUD.

Diálogo 21 (2001). *Herramientas para las juntas parroquiales rurales”*. Documento de Trabajo. Quito: Diálogo 21-PNUD.

Diario Hoy, Blanco y Negro (2002). *Quito encuentra socios en el sector privado*. 17 Febrero. Quito

FESO (1992). *Mi Quito tiene un sol grande. Entrevistas al Alcalde Paz y su equipo de trabajo*. Quito: FESO.

FIEL MAGISTER. Sistema que contiene *Leyes, ordenanzas*. Quito

Finot, Ivan (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*.. Santiago de Chile.: ILPES

Finot, Ivan . *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina2*. En <http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html> Visitada en marzo del 2008

Friedmann, Reinhard. (2003) *La gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen”*. Santiago: Universidad Central de Chile.

GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL (1999). *Ciudadanía emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Abya-Yala.

ILPES (1998). *Manual de Desarrollo Local*. Santiago: CEPAL

- INEC (2001). *V Censo de población y IV de Vivienda*. Quito: INEC
- INEC (1999- 2004). *Encuestas de condiciones de vida. Encuestas de Hogares* .Quito. INEC
- Lechner, Norbert (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Lechner, Norbert. “La reforma del Estado entre modernización y democratización”. En *Estado y globalización*. ILDIS. Quito
- López, Hernando (2004). *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: CONCOPE.
- March, James y Olsen Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de las instituciones*. Sinaloa: FCE
- Madueño, Luís (1999). *Sociología política de la cultura. Una introducción*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- MDMQ (1995). *Programa de Desarrollo del Gobierno Local*. Quito: MDMQ. Dirección General Administrativa
- MDMQ (1995-2005). *Gacetas Municipales*. Quito: MDMQ. Imprenta Municipal
- MDMQ (2002). *Revista Diálogo Local*. Quito: MDMQ.
- MDMQ (2001). *Plan General de Desarrollo Territorial*. Quito: MDMQ. Dirección de Territorio y Vivienda
- MDMQ (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial, Actualización 2006-2010*. Quito: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Novillo, Natalia (2005). *Sistematización de la Ejecución del Sistema de Gestión participativa en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ. Coordinación Territorial.
- Ojeda, Lautaro (1998). “Los cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador”.En *Participación, descentralización y gestión municipal*. Quito: Ciudad.
- Ojeda, Lautaro (2001). *Estado del debate sobre la autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.
- Ojeda, Lautaro (2004). “¿Por qué la descentralización no avanza?”. En *Ecuador Debate N° 61*. Quito: CAAP.
- Ojeda, Lautaro (2006). *Reflexiones y Conceptos sobre Seguridad Ciudadana. Un tema complejo y multidimensional*. Quito.
- Ojeda, Lautaro (2007). *La Seguridad Ciudadana en el DMQ en el Contexto Nacional* Quito.
- Osborne, David y Gaebler Ted (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

- Payne, Mark (2003). *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO
- Phillips, Ann (1996). *Género y teoría democrática*. México: UNAM.
- PLAN EQUINOCCIO 21 (2004). *Plan estratégico. Quito hacia el 2025*. Quito.
- PNUD-CISMIL-MDMQ (2008). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2007*. Quito:
- Puentes, Aldemar y Diaz, José. (2001). *Desarrollo Organizacional Programático, Modelo y enfoque aplicable a Entidades Públicas*. Quito: AME, BdE, GTZ.
- Prats, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”. En revista *Instituciones y Desarrollo No. 10 del Instituto de Gobernabilidad de Cataluña*. Barcelona: IGC.
- Prats, Joan (2003). *Administración Pública para el Desarrollo Hoy. De la Administración al Management Del Management a la Gobernabilidad*. Barcelona: Joan Prats i Català Instituto de Gobierno de Barcelona. pratsj@m.esade.es (visitada en marzo del 2008)
- Pirez, Pedro (1992). “Poder y la pobreza sobre el gobierno de la ciudad en América Latina”. En *Ciudades y política urbanas*. Quito: CODEL MDMQ.
- Putnam, Robert (2000). *Haciendo funcionar la Democracia*. Quito: CORDES. Documento de Trabajo.
- Revesz, Bruno (2006). *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*. Cochabamba.
- Rosenfeld, Alex (1995). “Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina”. En *Descentralizar en América Latina*. Quito: PGU.
- Rufian, Dolores y Palma, Eduardo (1989). *La descentralización problema contemporáneo en América Latina*. Area de programas y políticas sociales. Mimeografiado
- Salazar, Pablo y Lastra, Alexandra (2006). “El presupuesto de la seguridad”. En *Ciudad Segura No. 5*. Quito: FLACSO
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires.
- SUR-CEBEM (1999). *Un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio: Los casos de Chile y Bolivia, Santiago y La Paz*. Santiago: SUR, CEBEM.
- Torres, Víctor Hugo (1999). “El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos”. En *Ciudadanías emergentes. Experiencia democrática de desarrollo local*. Quito: Abya Yala.
- TSE (Ecuador) (2008). *Proyecto de la Nueva Constitución*. Quito.

Velásquez, Elkin (2006). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Bogota

Velásquez, Fabio (2006). “Desarrollo Local y participación ciudadana: Reflexiones sobre la experiencia colombiana”. En *Retos del desarrollo local*. Quito: OFIS. ILDIS Abya Yala.

Verdesoto, Luis (2001). *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*. Quito: Abya-Yala.

Rhodes, Rod. (1997). “El institucionalismo” en David MARSH y Gerry STOKER (Eds.) *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza

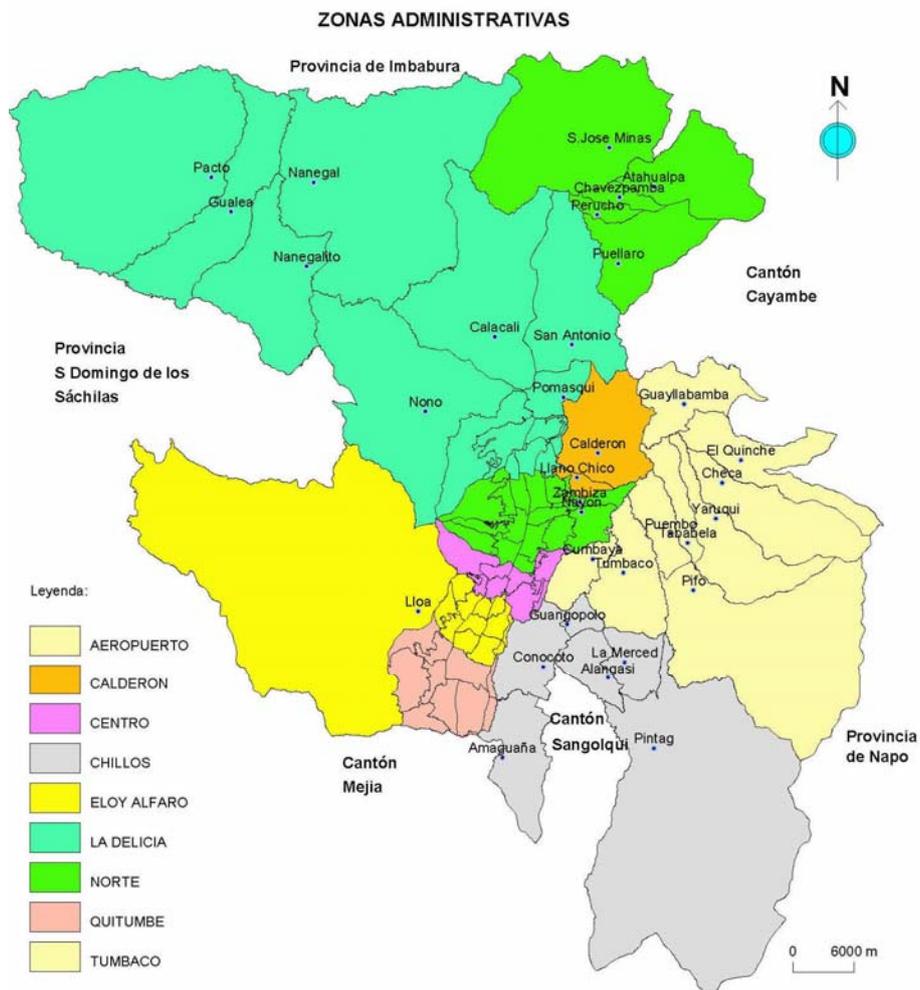
Rivas, José (2003). *Institucionalismo y nuevo institucionalismo* joseriv67@hotmail.com. Visitada en marzo del 2008.

www.ame.gov.ec

www.observatoriofiscal.com

Anexos

Anexo No. 1 Mapa de División político administrativo del Distrito Metropolitano de Quito

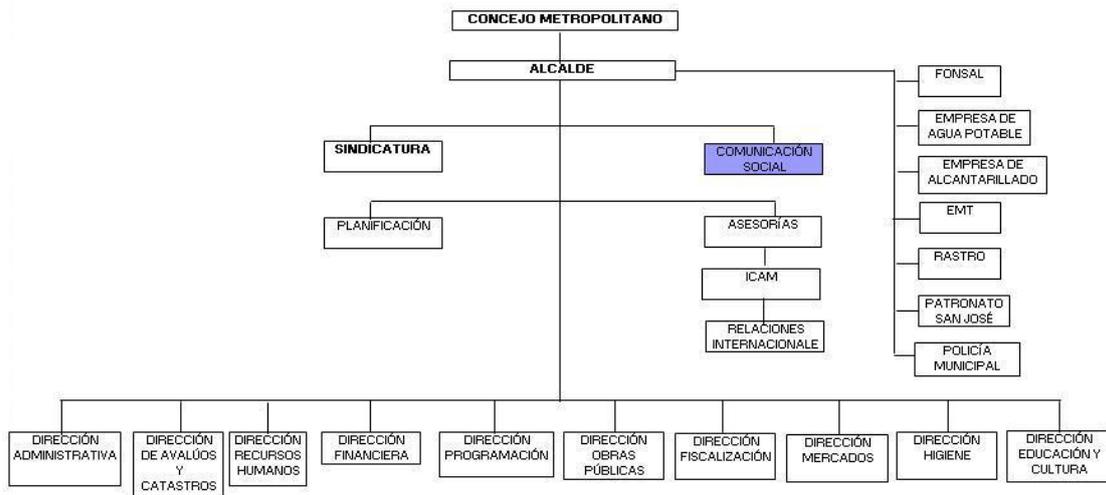


Anexo No. 2 Cuadro de división administrativa y población del DMQ

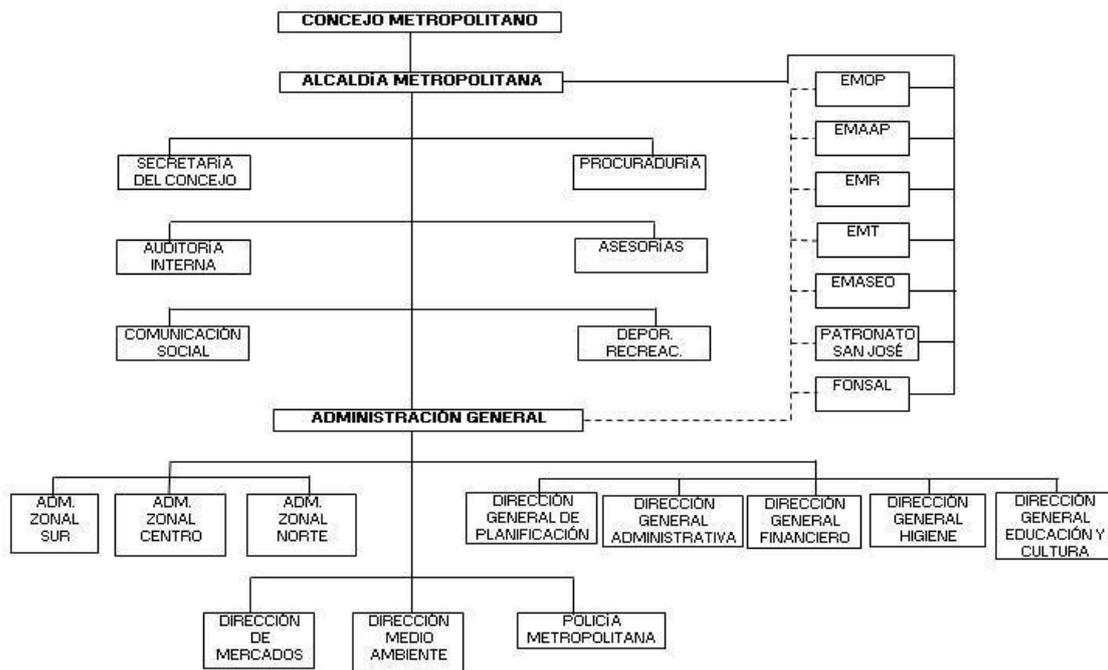
Administración Zonal	Parroquias urbanas	Parroquias suburbanas	Población 2001 Hab	Tasa de crecimiento demográfico 1990-2001	Distribución proporcional
Manuela Sáenz (Centro)	5		224.548	-0.1%	12.2
Eugenio Espejo (Norte)	10	8	381.778	1.1	21.6
Eloy Alfaro (Sur)	8	1	412.246	1.4	22.4
Tumbaco		8	131.368	3.7	6.5
Valle de los Chillos		6	116.946	4.3	6.3
La Delicia	5	8	276.290	3.9	15.0
Quitumbe	5		190.941	10.0	10.4
Calderón		2	90.938	7.6	4.9

Fuente: MDMQ. DMPT 2006

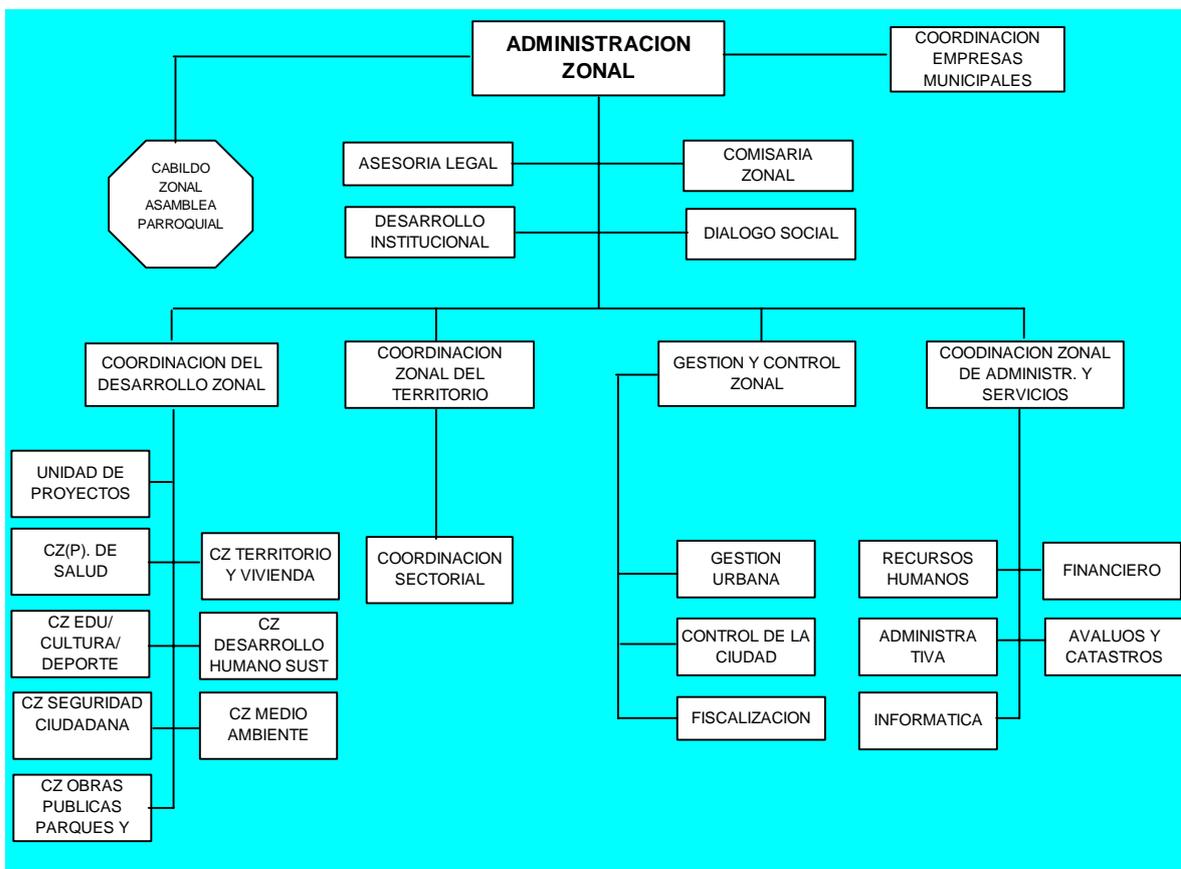
Anexo No. 3 Organigrama funcional Municipio de Quito 1992



Anexo No. 4 Organigrama funcional DMQ. 1996



Anexo No. 5 Organigrama de las Administraciones Zonales



Anexo No.6 Presupuestos e inversión de las administraciones zonales

Participación de las AZ en el presupuesto del Municipio central 2002-2008

Año	Presupuesto MDMQ	Presupuesto Administraciones Zonales	%
2002	176.262.700	15.003.184	8.5
2003	163.895.484	18.964.305	11.6
2004	169.935.000	21.034.056	12.4
2005	213.360.660	22.306.595	10.4
2006	243.073.185	28.413.790	11.7
2007	309.853.076	28.110.180	9.1
2008	307.441.368	28.170.765	9.2

Fuente: Presupuestos MDMQ. 2002-2008
Elaboración propia

Inversiones en Administraciones zonales 2000-2007 por inversionistas

Administración Zonal	Inversión Total	Inversión Empresas Corporaciones	Inversión Administración Zonal	% Inversión Administración zonal
QUITUMBE	132.834.319	123.885.418	8.948.901	7%
ELOY ALFARO	203.470.404	179.555.302	23.915.102	12%
CENTRO	167.055.775	162.681.337	4.374.438	3%
NORTE	224.975.519	213.784.792	11.190.727	5%
DELICIA	63.460.825	57.544.276	5.916.549	9%
CALDERON	72.871.219	63.550.059	9.321.160	13%
LOS CHILLOS	44.240.663	40.307.669	3.932.994	9%
TUMBACO	58.536.917	53.228.039	5.308.877	9%
TOTAL	967.445.640	894.536.893	72.908.748	8%

Fuente: Presupuesto MDMQ 2000-2007
Elaboración propia

Presupuesto de las Administraciones Zonales 2004-2008

ADMIN. ZONALES	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008
COORD. TERRITORIAL	101.325	216.000	210.619	370.508	535.472
QUITUMBE	2.465.279	2.417.346	3.252.007	2.969.785	3.259.121
ELOY ALFARO	3.481.171	3.968.704	4.794.802	4.713.211	4.169.586
CENTRO	2.304.244	2.699.023	3.004.801	3.398.031	3.631.991
NORTE	4.068.922	4.595.078	5.949.035	5.912.094	5.696.248
LA DELICIA	2.709.938	2.727.949	3.691.096	3.535.928	3.481.583
CALDERÓN	1.584.897	1.573.791	2.283.137	2.025.842	1.945.066
LOS CHILLOS	2.141.432	2.237.309	2.583.911	2.568.976	2.715.324
TUMBACO	2.176.848	1.871.395	2.644.382	2.615.806	2.736.374
TOTAL	21.034.056	22.306.595	28.413.790	28.110.180	28.170.765

Fuente: Presupuesto MDMQ 2000-2008
Elaboración propia

Anexo No. 7 Resumen de experiencias participativas y niveles de participación desarrollados en el DMQ, 2001 – 2004

INSTANCIA MUNICIPAL	EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS	NIVELES DE PARTICIPACION DESARROLLADOS
Administración Equinoccial La Delicia	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos sectoriales, subsectoriales y asambleas parroquiales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de Mujeres - Formación de líderes -Consejo Zonal de Salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta
Administración Valle de Los Chillos	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas parroquiales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Escuela de ciudadanía - Consejo Zonal de Salud - Planes parroquiales -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta en asambleas parroquiales; planificación estratégica en planes
Administración Norte Eugenio Espejo	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos sectoriales, subsectoriales, barriales y asambleas parroquiales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de jóvenes - Cabildo Zonal de mujeres -Consejo Zonal de Salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta
Administración Sur Eloy Alfaro	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos sectoriales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de mujeres - Cabildo Zonal de jóvenes -Consejo Zonal de Salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta
Administración Quitumbe	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos subsectoriales - Construcción de centralidades urbanas - Asambleas participativas - Cabildo de vialidad - Cabildo Zonal de Mujeres - Capacitación en ciudadanía -Consejo Zonal de Salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta, planificación, seguimiento
Administración Valle de Tumbaco	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos parroquiales - Elaboración de planes participativos - Convenios de desarrollo solidario - Cabildo zonal de niños y niñas -Consejo Zonal de Salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta, planificación
Administración Centro Manuela Sáenz	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos sectoriales y subsectoriales - Asambleas de rendición de cuentas - Comité el Centro Histórico es Nuestro - Cabildo de Mujeres / Escuela de Formación de Líderes - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de Jóvenes -Consejo Zonal de Salud Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta, planificación, seguimiento
Administración Calderón	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos sectoriales, comités de gestión, cabildos de rendición de cuentas -Consejo Zonal de salud -Rendición de Cuentas 	Opinión, consulta, planificación, seguimiento
Comisión de Género y Equidad – Fundación	<ul style="list-style-type: none"> - Cabildos Zonales de Mujeres, Jóvenes y niños y niñas 	

INSTANCIA MUNICIPAL	EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS	NIVELES DE PARTICIPACION DESARROLLADOS
Patronato San José - Dirección de Desarrollo Humano Sustentable	- Cabildos metropolitanos de indígenas, afroecuatorianos y tercera edad -Rendición de Cuentas	

Fuente: Informe final. Sistematización de la ejecución del sistema de gestión participativa en el Distrito Metropolitano de Quito. Natalia Novillo. Septiembre 2005, actualizado con información de la Coordinación Territorial. 2007
Elaboración propia

Anexo No. 8 Los ejes estratégicos del Plan Equinoccio 21

Eje Económico

Procura promover la cultura de la innovación, calidad y eficiencia en el conjunto de la sociedad y sus instituciones; fomentar la ampliación y modernización de la estructura económica, del tejido empresarial y del empleo; y dotar al territorio del DMQ de la infraestructura y los servicios modernos necesarios para su crecimiento y desarrollo. El DMQ debe alcanzar competitividad territorial para sostener y expandir su participación en los mercados nacionales e internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población, partiendo de su condición de ciudad–región, que le confiere ventajas para lograr una mejor inserción global.

Eje Social

A partir del cual el DMQ debe construir y desarrollar una sociedad equitativa, solidaria e incluyente, que respete la diversidad cultural, se comunique y aprenda, en la cual ciudadanos y ciudadanas tengan educación de calidad, adecuada atención de salud, vivienda digna, acceso a la cultura, al deporte y recreación, a suficientes espacios públicos, fácil y eficiente movilidad y pleno acceso a los servicios básicos; que atienda con preferencia a los sectores vulnerables: niños, mujeres, discapacitados, grupos étnicos y ancianos.

Quito debe, por lo mismo, ofrecer el más alto nivel educativo y la mejor infraestructura académica, cultural, deportiva y recreativa. Las ciudades preeminentes del mundo no se distinguen tanto en función del nivel de ingresos de sus habitantes como de su capacidad para ofrecer una mejor calidad de vida: bibliotecas, museos, parques, distritos comerciales, zonas culturales, cobertura y funcionamiento eficiente de los servicios públicos.

Eje político

El DMQ debe avanzar hacia la constitución de una cultura política ciudadana, que haga posible la construcción democrática de lo público y que afiance la gobernabilidad en democracia. Se trata de generar sentido de pertenencia y facilitar la convivencia urbana. La búsqueda de gobernabilidad en democracia implica desarrollar una cultura ciudadana que propicie el cumplimiento de las normas de convivencia, procure la comunicación entre las personas e incremente la capacidad de concertación y la solución pacífica de los conflictos.

El eje territorial

El DMQ debe lograr ser un territorio racional y eficazmente ocupado desde el punto de vista de equidad social y sostenibilidad ambiental para ampliar las oportunidades en lo que tiene que ver con vivienda, nutrición, salud, educación, recreación y cultura, y también para distribuir las obras de infraestructura con criterios de universalidad y solidaridad.

Es indispensable la dotación adecuada en todo el territorio de equipamientos productivos, sociales y de servicios; el desarrollo de infraestructuras modernas y eficientes para la conexión interna y externa; la construcción de un sistema equilibrado de asentamientos urbanos en red, que favorezca el desarrollo local y regional; el uso y conservación del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables.

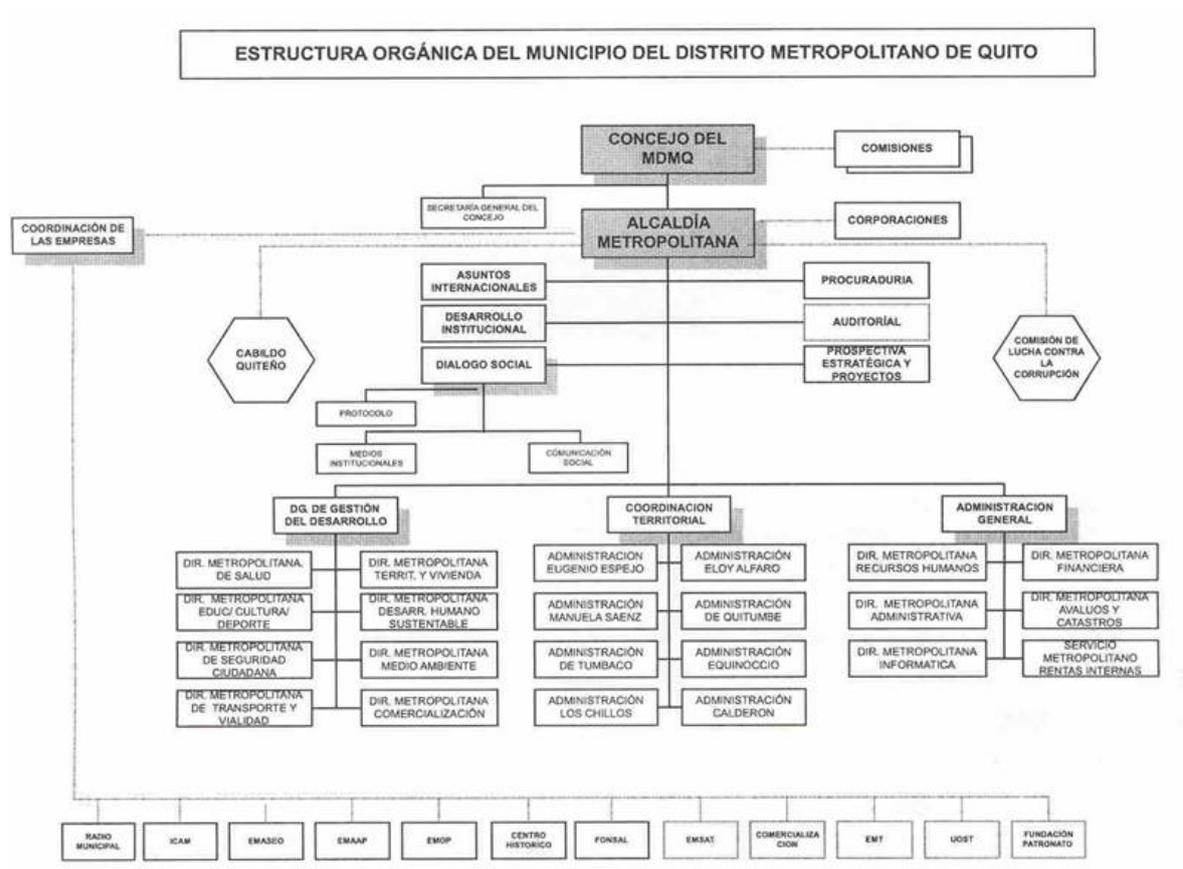
El desarrollo del territorio debe contribuir a estimular la inversión privada a partir de la explotación sostenible, innovadora y eficiente de las potencialidades existentes en las localidades.

Finalmente, una gestión eficaz y sostenible del territorio del DMQ exige la articulación e integración de la región de Quito con las regiones vecinas para desplegar capacidades y competencias que contribuyan al fortalecimiento de un desarrollo mancomunado.

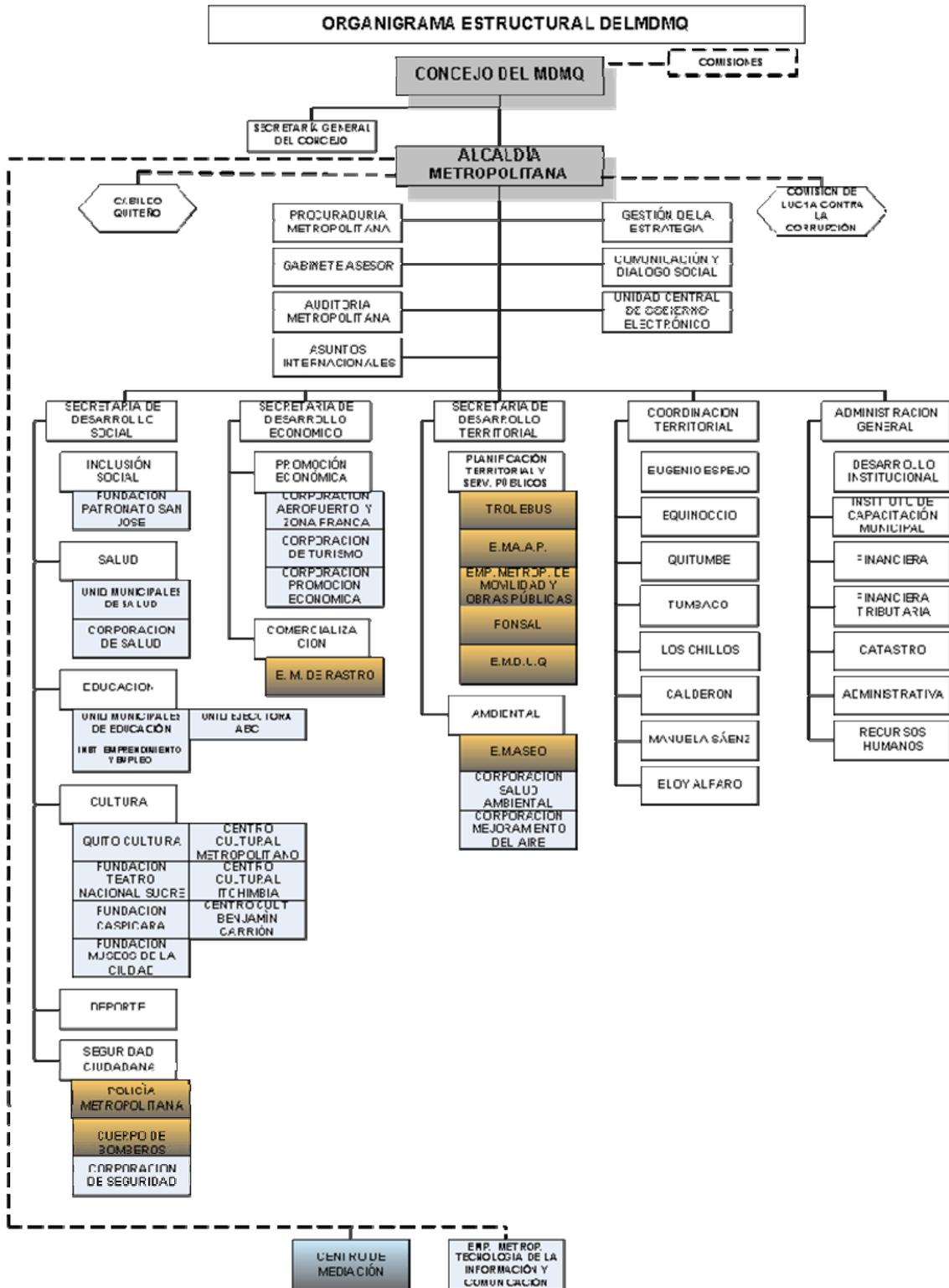
Anexo No. 9 Corporaciones Metropolitanas; integración y funciones

Corporación- Nombre	Fecha de creación	Competencia	Integrantes	Presupuesto anual 2007
Compaq	Octubre 2000	Administración y construcción de Aeropuerto, Promoción de Zona Franca y Parque Tecnológico	Municipio: alcalde y tres concejales; un delegado de Ministerios de RREE, Comercio Exterior, Turismo, Semplades, DAC, Consejo Provincial, Conesup, Cámaras, Dirección de Planificación.	12'142.181
Vida para Quito	Junio 2001	Mejoramiento del Ambiente Administración recursos de contribución del 25% para medio ambiente	Alcalde, Ministro del Ambiente, dos concejales y representantes de las Cámaras de la producción y de organizaciones ambientalistas	54'860.000
Turismo	Noviembre 2001	Incentivo, promoción, planificación, regulación, organización y control de las actividades turísticas.	Ministerio de Turismo, MDMQ, Consejo Provincial, Universidad de especialidades Turísticas, Cámara Provincial de Turismo de Pichincha	1'610.397
Corpoaire	Febrero 2004	Revisión vehicular y monitoreo del aire	Alcalde, Consejo Nacional de Tránsito, Policía Nacional, Escuela Politécnica Nacional, Fundación Natura	2'774.606
Corposeguridad	Marzo 2002	Implementar políticas, administrar fondo especial, coordinar sistema integral, asistencia técnica y fortalecimiento institucional	Alcalde, un concejal, director de seguridad y de salud, comandante de la policía, representantes de la Cámara de Comercio, brigadas barriales, y parroquias.	8'034.110
Conquito	Octubre 2003	Impulsar el desarrollo económico local, promover la generación de riqueza,, innovación tecnológica	Municipio, Consejo Provincial, CFN, Cámaras de Industriales, CAPEIPE, agricultura, Empresarios del Norte, Universidad Central, EPN,	1'316.567
Corposalud	Julio 2004	Prestar servicios de aseguramiento	Alcalde, Ministro de Salud, un representante de: facultades de medicina, Consejo de Cámaras, Asociación de proveedores, Consejo Metropolitano de Salud y ciudadanía.	1'674.995
Instituto de la ciudad	Junio 2008	Estudiar la ciudad	Municipio, Cámaras, FLACSO	

Anexo No. 10 Organigrama estructural DMQ 2004



Anexo No. 11 Organigrama Estructural del DMQ 2007



Anexo No. 12 Estructura actual de gobierno y desarrollo local en el DMQ

