

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa de Políticas Públicas
Maestría en Desarrollo Local y Territorio
Convocatoria 2007-2009

¿Del Estilo Gerencial al Estilo Emprendedor?

Trayectoria y Desarrollo de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico: CONQUITO

Jason Ricardo Byron Terán

Viernes 28 de Agosto, 2009

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa de Políticas Públicas
Maestría en Desarrollo Local y Territorio
Convocatoria 2007-2009

¿Del Estilo Gerencial al Estilo Emprendedor?

Trayectoria y Desarrollo de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico: CONQUITO

Jason Ricardo Byron Terán
Asesor de Tesis: Gonzalo Ortiz Crespo

Quito, Diciembre del 2008

Índice

Capítulo I

1.-Introducción

2.-Marco teórico

3.-Valorización del desarrollo económico

4.-Evolución de los gobiernos locales

5.-Estilos de gobierno

6.-Estrategias específicas

7.-Tendencias teóricas a usarse: objetivos y estado del arte

Capítulo II. Contexto general y ubicación del caso

1.-Introducción

2.-Contexto geográfico

3.-Contexto histórico

4.-Contextos económico y productivo

5.-Contexto demográfico y social

6.- Contexto político-administrativo

7.- Ubicación del caso CONQUITO

Capítulo III – Profundización del caso Metropolitano y CONQUITO

1.-Introducción

2.-Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

3.-Alcaldía de Paco Moncayo y dinamización del municipio

4.-Plan Equinoccio 21

5.-Plan Bicentenario

6.-Creación de CONQUITO

7.-CONQUITO y sus acciones

Capítulo IV – Análisis teórico del Municipio de Quito y CONQUITO

1.-Introducción

2.-Análisis y caracterización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

3.-¿Servicios ofertados para la creación de factores?

Capítulo V – Conclusiones

Resumen

El empoderamiento de los gobiernos locales, como tendencia en los pasados 50 años, como resultado de la convergencia de diversos fenómenos sociales, económicos y políticos, ha abierto las puertas para que los mismos puedan enfrentar nuevos retos propios a las localidades, retos que antes estaban a cargo de instancias supra-locales o del mismo gobierno central. Estas nuevas problemáticas locales como Salud, Educación y Desarrollo Económico Local no necesariamente calzaban dentro de la estructura administrativa en pie y daban paso a la evolución de nuevos modelos o, si se quiere, “estilos” de gobierno propios que buscan el dinamismo que permite lidiar con funciones fuera de lo tradicional.

La administración del Distrito Metropolitano de Quito no es ajena a este fenómeno y se ve obligada, como todas las ciudades del mundo, a convertir su modelo administrativo en uno más eficiente y dinámico, para permitir resolver los problemas de una urbe en constante crecimiento, que comienza a actuar en un escenario global. Uno de los ejes más importantes a esta problemática es la Economía, ya que estos dos fenómenos (el crecimiento urbano y la globalización) tienen características nuevas y muy peculiares que deben ser atajadas para permitir un bienestar general de la población. Este análisis estudia, particularmente, los componentes de: el nuevo papel del gobierno en el Desarrollo Económico Local, Gobierno y descentralización para el Desarrollo Económico Local, las principales motivaciones para el Desarrollo Económico, e intervenciones efectivas para lograr cumplir esas motivaciones, incluyendo la promoción de Competitividad Sistémica, apoyo directo al Sector Privado, y los efectos que la globalización y el desarrollo económico tienen sobre comunidades locales. Muchas de estas problemáticas ya han sido identificadas por parte del municipio en su plan de ordenamiento territorial y estratégico.

La respuesta del Municipio de Quito a esta problemática ha sido tomar pasos para resolver el componente económico, en la forma de políticas públicas que resultan en la creación de instituciones de apoyo, específicamente corporaciones como: CONQUITO, Aeropuerto y Zona Franca (Corpaq), y Turismo, Sin embargo para el propósito de este estudio se estudiara el caso de la específico de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico, CONQUITO.

La problemática se centra alrededor del origen de las políticas públicas y la identificación de las problemáticas para las cuales fue creada a resolver. El hecho de que la identificación y el origen sean endógenos o exógenos tiene implicaciones muy profundas sobre el modelo administrativo del DMQ, como también si las respuestas se dan por presiones de grupos de interés (gremios, cámaras) , o por un interés propio de la administración, para mejorar la gestión de la ciudad. Sean estas iniciativas propias o resultado de presiones exógenas, el uso de corporaciones también responde a un modelo administrativo particular y se debe identificar cuál es ese modelo.

Para lograr resolver la problemática que presenta este caso, es necesario introducir un marco macro teórico sobre las problemáticas económicas del proceso globalizador y urbano y las propuestas de los distintos modelos administrativos, para resolver estas problemáticas, incluyendo la importancia de instituciones de apoyo para promover el desarrollo económico. Para lograr este marco teórico, se recurrirá a autores de diversos enfoques como economía urbana, administración urbana, competitividad y aspectos de políticas públicas y estrategias para lograr el desarrollo económico local. El marco teórico permitirá la identificación de las tendencias generales del modelo administrativo del DMQ y un entendimiento mayor de las problemáticas que sufre.

Es necesario, en una segunda instancia, introducir un contexto del DMQ, para poder ubicar las problemáticas ilustradas en el marco teórico dentro del contexto de la ciudad de Quito y entender si la tendencia de lograr una ciudad competitiva e incluyente ocurre antes de la distritalización, incluyendo un análisis retrospectivo de la evolución del aparato administrativo, su redefinición como Distrito Metropolitano y la ideología tras el modelo administrativo y el modelo de ciudad que se busca tener. La búsqueda del Desarrollo Económico Local desata dinámicas que requieren de una posición proactiva del Gobierno Local, las corporaciones son una salida para esta dinámica y es necesario saber qué competencias tienen y sus factores operativos.

Introduciendo el contexto general del DMQ, su trayectoria, y modus operandi, se posibilita el análisis y estudio sobre las políticas públicas que culminan en la creación de la corporación CONQUITO. De esta forma, se lograra comprobar el origen, constitución, razones de ser y acciones dentro de la urbe, culminando en el análisis de la evolución durante los años de las mismas políticas públicas y CONQUITO, echando luz sobre los resultados e impactos que estos han tenido.

Capítulo I

Introducción

El propósito de esta investigación es analizar a profundidad la Agencia Municipal de Desarrollo Económico del Distrito Metropolitano de Quito, también conocida como CONQUITO. Un análisis de una institución como CONQUITO, inevitablemente, tiene que pasar por un entendimiento del proceso de evolución del aparato administrativo del municipio, desde un mero prestador de servicios y obras de infraestructura básicas, a uno de mayor dinamismo, dispuesto a atajar problemáticas de toda índole y facilitar salidas a las mismas. Esta particularidad me obliga a presentar un marco teórico que, por una parte, trata de cambios en gobiernos locales y, por otra, de estrategias específicas para mejorar las condiciones económicas de un territorio.

Marco Teórico

El crecimiento económico, en conjunto con la gobernabilidad efectiva y la evolución social, es parte fundamental de una transformación integral para las sociedades en vías de desarrollo.

La tendencia general durante las últimas décadas ha sido buscar un rango de acción y competencias más amplio por parte de los gobiernos locales, en áreas como programas de bienestar social, dinamización y crecimiento económico a nivel local y participación ciudadana. El desarrollo económico local es paradigmático, ya que, históricamente, ha sido función del Estado central, objetivo logrado mediante políticas de carácter macroeconómico como, por ejemplo, medidas comerciales (proteccionistas o aperturistas) y, sobre todo, mediante el uso de políticas monetarias, fiscales, de inversión pública (en infraestructuras, por ejemplo, carreteras, puertos, aeropuertos, electricidad) y de fomento a sectores productivos específicos, estrategias de desarrollo económico donde los gobiernos locales tienen poca, o ninguna incidencia.

Valorización del desarrollo económico

Es importante, para empezar, explorar las funciones y posible incidencia que los gobiernos locales tienen sobre el desarrollo económico. Sin embargo, es imperativo entender, de antemano, por qué el desarrollo económico local es de importancia para los gobiernos locales y sus territorios.

Desarrollo económico como parte del desarrollo comunitario general

Albuquerque propone que el objetivo del desarrollo económico local es, ante todo, la democratización del proceso; es decir, la inclusión de la ciudadanía en un proceso que busca el desarrollo productivo y el empleo a nivel local. La democratización del aparato administrativo local causa tensiones entre el gobierno y la sociedad civil, ya que la elección directa de los responsables obliga a atender demandas de la ciudadanía, relacionados con los temas típicos del desarrollo económico local. Por otra parte, el desarrollo económico se hace por el sector privado; en condiciones normales, la tensión de la coyuntura productiva local y la dinámica macro-económica, en general, empuja a los actores privados a modernizar y mejorar sus actividades para tener mayor competitividad en los mercados (Albuquerque, 2004:162-170).

Estos dos elementos, la gobernanza y el desarrollo económico, parecen estar estrechamente relacionados y, con el avance de los procesos de descentralización en América Latina, las relaciones muestran señales de consolidación. Albuquerque argumenta que el tema de gobernanza efectiva y el desarrollo económico local están interrelacionados, haciendo del desarrollo económico local una herramienta de gobernabilidad, como también un componente del bienestar y desarrollo integral. El mismo autor enumera los siguientes objetivos en un proceso de desarrollo económico local:

- Mayor valorización de los recursos endógenos
- Diversificación productiva y promoción de nuevas empresas
- Organización de redes locales entre sector público y privado
- Redes intergubernamentales
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico

- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento
- Superación del enfoque asistencialista
- Políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación al medio ambiente

Patricia Perkins mira al apoyo a la actividad económica por parte del gobierno no como una opción que toman gobiernos locales dinámicos, sino como una obligación por las consecuencias negativas que el no hacerlo tiene sobre las comunidades. Le atribuye cinco secuelas negativas para las comunidades a una actividad económica que se pone en declive o es incipiente. Estas son: de-industrialización, degradación ambiental, ingobernabilidad, degradación social, erosión de la cultura e identidad local, y negligencia en proveer a los ciudadanos con servicios que cubran sus necesidades básicas (Perkins, 1998: 61-67).

La autora toma en cuenta que economías basadas en la comunidad no solo ayudan a ésta a sobrevivir las fluctuaciones del mercado global, sino también a convertirse en una comunidad más empoderada y confiada, permitiendo un desarrollo integral. El desarrollo económico local también presenta una alternativa fuera de la economía global. En el caso de comunidades pequeñas, por ejemplo, permite el intercambio de bienes entre ellas.

Autores como Jeffrey Sachs concuerdan con la posición de Albuquerque, argumentando que la inestabilidad política, el subdesarrollo económico y problemas sociales, como epidemias y hambrunas, están ligadas entre sí. Por eso, las estrategias para combatir el subdesarrollo deben aplicarse a todos los campos, no solo a uno. Este trabajo asume la misma postura, con un enfoque específico sobre el desarrollo económico local, entendiendo que es un componente muy importante, en conjunto con otros, para obtener un desarrollo integral (Sachs, 2005: 26-51).

Evolución de los gobiernos locales

Para entender cómo inciden los gobiernos locales sobre el desarrollo económico local, es importante entender que, si bien las políticas macro-económicas, sobre las cuales los gobiernos centrales tienen el monopolio, afectan considerablemente el desarrollo

económico de un país, éstas, en realidad, generan un estructura dentro de la cual los gobiernos locales pueden tener un amplio rango de acción. De esta manera, alcanzan el objetivo de desarrollo económico local endógeno, especialmente cuando las funciones y roles del Estado central y los gobiernos locales están siendo continuamente revisados.

Evolución de las funciones de los gobiernos centrales

Comprender la evolución de los gobiernos centrales es de suma importancia, ya que el funcionamiento de gobiernos seccionales, sean estos provinciales o municipales, depende, en gran medida, de la estructura del Estado central y el tipo de relación que se mantenga con éste, sobre todo en el aspecto fiscal y de competencias. Los cambios económicos, políticos y estructurales durante el siglo XX fueron de gran importancia pues crearon dinámicas profundas en los gobiernos centrales y, por ende, en gobiernos locales.

Partiendo del cambio del rol del Estado central y de los gobiernos subnacionales, el autor Richard Batley analiza la evolución de las funciones del Estado central sobre el desarrollo macro-económico. Hasta la década de los setenta, dice, el Estado central, bajo el modelo del Estado Benefactor, tenía clara autoridad dentro de sus fronteras, asumiendo cada vez nuevas funciones y desempeñándolas por su propia cuenta. Es decir, existía una clara segmentación en las funciones de los gobiernos subnacionales y poca cooperación con instituciones supranacionales. La última cuarta parte del siglo XX y los primeros años del siglo XXI dan paso a una visión más porosa del Estado nación, con menos funciones directamente desempeñadas y delegando competencias a gobiernos locales y la sociedad civil. El argumento para el desarrollo liderado por el Estado benefactor tenía la ventaja de ser imitativo; pero llegó a ser considerado como insostenible y dio paso a estados de corte neoliberal y descentralizados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el caso de estados exportadores de bienes primarios latinoamericanos, como el Ecuador, lograr el desarrollo económico significaba que el Estado debía tomar la iniciativa en la reestructuración de la economía “hacia adentro”, mediante la estrategia cepalina de sustitución de importaciones. Ésta implicaba, entre otras cosas, el agrandamiento del sector público, el desarrollo de las industrias locales y una política comercial proteccionista. Sin embargo, este modelo

singular del Estado benefactor latinoamericano nunca logró elevar los niveles de empleo ni de riqueza a niveles comparables a los de países del primer mundo. Eventualmente, este modelo de gobierno centralizado y fuerte también dio paso a un modelo de corte más neoliberal. Esto porque hubo críticos que desafiaban la idea de que la administración pública pudiese actuar como un agente de desarrollo. Debatían que las burocracias por naturaleza tratan de mantener el *status quo*; buscan cambios cuantitativos lentos o, en algunos casos, son anti-desarrollistas y oprimen los intereses de los emprendedores. El desarrollo de los denominados “tigres asiáticos”, o nuevos países industrializados, a finales de la década de los ochenta, marcó una pauta en el pensamiento desarrollista, pues demostró (oponiéndose al pensamiento radical izquierdista de la década de los setenta), que sí es posible que naciones pobres desarrollen sus economías de una manera sostenida e inclusiva, al mismo tiempo que interactúan con el mercado internacional. Pero también (oponiéndose, en cambio, al pensamiento liberal de la derecha de la década de los ochenta), demostraron que el sector público sí podía tener un papel positivo en ese desarrollo. Las administraciones estatales tenían la capacidad para dar dirección al desarrollo del mercado; responder de forma flexible a las necesidades del sector privado; desarrollar tecnología y recursos humanos y, al mismo tiempo, controlar la fuerza laboral. Este enfoque fue nombrado “mercado gobernado” por Robert Wade, contrario a un mercado libre o su opuesto, el mercado comandado (Wade, 2004). La experiencia de los “tigres asiáticos” marcó una pauta en los modelos de desarrollo y el papel de los gobiernos, pues demostró que el proceso no requería de un alineamiento ideológico; más bien dependía de comprometerse y acciones concretas por parte de las autoridades públicas.

Tras las experiencias de los “tigres asiáticos” y el ajuste estructural a fines de la década de los ochenta, se dio paso a una visión en la que el mercado libre y las políticas económicas liberales son importantes; pero no son el único componente para asegurar el desarrollo, ya que éste también depende de estados y gobiernos efectivos. El legado de los proyectos de desarrollo del siglo XX, ya sea bajo un modelo neoliberal, uno cepalino, o uno de izquierda, ha demostrado que temas como derechos de propiedad, gobernanza a través de la ley, sistemas financieros estables, sociedad civil activa, administración pública efectiva y descentralización son necesarios para dar el salto adelante en la calidad de vida

de los ciudadanos. Todas estas posiciones han dado paso a lo que se conoce como gerencia pública en el Estado central y gobiernos locales un estilo de gobernanza más abierto, e emprendedor, que busca la participación activa del sector privado y la sociedad civil, a diferencia de la tradicional administración pública burocrática (Batley, 2002: 135-138).

El desarrollismo como proceso de aprendizaje para el Estado

Batley propone que procesos como el Consenso de Washington y el modelo de sustitución de importaciones de la CEPAL sirvan, a su vez, como procesos de aprendizaje para desarrollar estilos de gobernanza (Ibíd.). Es decir, modelos de gobierno que permitan atajar las problemáticas endémicas de cada territorio. Este autor sostiene que se trata de un estilo que se aleja cada vez más de la administración pública burocrática tradicional (cuyo enfoque era únicamente de proveedor de servicios y utilidades básicas) a uno que realiza alianzas públicas entre diversos actores, buscando complementar sus necesidades de forma directa.

Estilos de gobierno

La larga trayectoria en la evolución de las funciones del Estado central, que afectaron profundamente a los gobiernos locales, sirvió de aprendizaje para generar diferentes alternativas de gobierno que pudieran lidiar con distintos tipos de problemas desde salud, educación y cultura hasta economía.

En términos de desarrollo económico a nivel local, éste sigue siendo un acalorado tema de debate. Aquí se considera pertinente analizar dos tendencias que son componentes del desarrollo económico local. Por una parte, existen estilos de gobierno y administración pública que permiten manejar problemas complejos, como la economía local en formas efectivas y, por otra, están las posibles estrategias empleadas por los gobiernos para generar un incremento económico y productivo.

Evolución de las funciones de los gobiernos locales

El proceso que causó los cambios en los gobiernos centrales tuvo impactos profundos sobre los gobiernos seccionales y locales. David Harvey atribuye los cambios en

los estilos y modalidades de gobierno al ajuste estructural y políticas neoliberales que fueron los procesos que mayor influencia tuvieron en la definición de competencias y la creación de diferentes estilos de gobierno a nivel mundial (Harvey, 1998: 3). Pero no todos los cambios en la administración pública se debieron a cambios estructurales; también influyeron enormemente las nuevas tecnologías (tanto informáticas como productivas) , modelos de producción, de industrialización y el conservadurismo y liberalismo político. Mucho tuvieron que ver también la transformación del modelo fordista-keynesiano al de acumulación flexible; la inhabilidad del Estado central de controlar flujos de capital internacionales; la competencia entre localidades para obtener inversión y una mayor participación cívica.

Las políticas neoliberales que causaron el achicamiento del Estado, como también las crisis económicas de las décadas de los setenta y ochenta, causaron un desmantelamiento del Estado benefactor que, a su vez, creó un vacío porque las políticas asistencialistas de los estados con los gobiernos subnacionales disminuyeron o, efectivamente, desaparecieron. De forma obligada, los gobiernos locales debieron asumir nuevas competencias. Entre ellas, estuvieron la estimulación del desarrollo económico, mediante la obtención de inversión externa y el desarrollo de actividades económicas ya existentes. De esta forma, la dinamización es consecuencia de problemas sistémicos de orden mayor y el resultado es un cambio del modelo tradicional gerencial hacia un modelo emprendedor (Ibíd.).

Para Harvey, existe un consenso general a nivel internacional e, incluso, a nivel de partidos políticos de diversas tendencias, sobre la necesidad de abandonar un modelo administrativo tradicional para los gobiernos locales y asumir una función más dinámica para poder resolver problemas a nivel local y reducir su dependencia con el Estado central. Este traspaso en modelo de gobierno no solo implica asumir nuevas competencias, sino también un genuino proceso de descentralización nacional. En el caso de Europa, en particular en Alemania y Gran Bretaña, el traspaso hacia este modelo no solo fue aprobado por el gobierno central, sino también impulsado. El mayor obstáculo para el desarrollo de estilos de gobiernos locales dinámicos son gobiernos centrales que coartan el proceso de descentralización. En el caso inglés, los gobiernos locales directamente asumieron la

función de apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) , mediante alianzas público-privadas, promoción de las localidades e, incluso, préstamos y subsidios directos, sin un compromiso recíproco por parte del sector privado.

De forma similar, Albuquerque destaca la importancia de un estilo de gobierno que permita estrechar alianzas entre diversos actores. Argumenta que los procesos de desarrollo económico local son consecuencia del proceso de descentralización y gobernanza, pero también de otros factores surgidos desde los propios territorios y un mayor compromiso de los agentes públicos y privados que ahí residen. Este proceso viene a destacar los valores territoriales, tanto en términos de capital material, como humano y cultural y el reconocimiento de las diversas formas de producción, tanto a pequeña y gran escala, que se han dado históricamente, ya sean éstas de carácter artesanal, comercial o industrial (Albuquerque, 2004: 166-170).

Similar a la propuesta de Batley, para Albuquerque, el desarrollo económico a nivel local no es independiente del tema de descentralización y democracia. El proceso de democratización y descentralización, y por ende el incremento de las funciones de las administraciones públicas seccionales, obliga a éstas a buscar nuevos enfoques y estrategias para enfrentar las demandas de la población. Este proceso se debe a la insuficiencia y las limitaciones de las políticas centrales y los enfoques asistencialistas hacia el desarrollo local. Las estrategias de desarrollo local impulsadas desde gobiernos seccionales son cada vez más pragmáticas y tienen un enfoque de desarrollo desde abajo hacia arriba.

Albuquerque también enfatiza la importancia que tuvo la crisis económica desencadenada en la década de los setenta sobre las nuevas estrategias de desarrollo local, ya que las políticas centrales resultaban a menudo muy genéricas e ineficaces a niveles subnacionales. Muchas iniciativas también son el resultado de problemas localizados como pérdida de empleo, crisis económica a nivel local e incluso desastres naturales, como terremotos o epidemias que terminan con cultivos, que incentivan la búsqueda de estrategias endógenas para el desarrollo (Albuquerque, 2004: 160-162). Acoplado a esto, el proceso globalizador, la apertura a economías externas y la transnacionalización han mostrado un gran nivel de exposición de los diferentes sistemas productivos locales a las exigencias de la económica global, sin dejar de lado la evolución tecnológica. Todas estas

condiciones han dado paso a iniciativas de desarrollo económico local basadas en la necesaria adaptación a las exigencias de la económica global. Para lograr asumir nuevas funciones, es primordial crear una gestión basada en alianzas público-privadas y la especialización institucional con las capacidades de resolver las problemáticas locales.

Se pueden identificar cuatro factores claros que inciden sobre la importancia que tienen los gobiernos locales sobre el desarrollo económico y un cambio en los estilos de gobierno local. Primero, la insuficiencia de las políticas macro-económicas, por su carácter genérico y de poca penetración en las localidades. Segundo, un cambio en las funciones tradicionales del gobierno central, afectado por fenómenos como reajustes estructurales y descentralización. Esto ha dado un rango de acción más amplio a gobiernos locales. Tercero, el hecho de que las ventajas que presenta cada localidad, como también sus actores, únicamente puedan ser desarrolladas por gobiernos con canales directos a ellos; es decir, gobiernos locales. Y cuarto, los cambios en estructuras económicas globales, que tienen una incidencia sobre las localidades, o, dicho de otra manera, la penetración del proceso de globalización y comercio internacional que llega a las localidades y regiones subnacionales, convirtiéndolas en territorios donde “aterriza” el proceso de globalización (Marcuse & Van Kempen, 2000: 250-257).

Competencias de los gobiernos dinámicos

Un modelo de gobierno dinámico requiere asumir nuevas competencias para lograr incidir sobre el desarrollo económico. Albuquerque, al igual que William Easterly (Easterly, 2006 60-280), argumenta que el desarrollo económico, y especialmente aquel que se logra a nivel de territorios y regiones, tiene un impacto que va más allá del incremento de la riqueza. Sin embargo, lograr un incremento en la actividad económica a nivel local, y su prolongado desarrollo, sigue siendo un tema de debate, pues los gobiernos locales han presentado dificultades con su gestión regular a causa de ineficiencia, problemas fiscales y estilos de gobierno limitantes, dificultades que se agudizan cuando se intenta enfrentar un tema tan complejo como el desarrollo económico local. Sin embargo, es una meta posible cuando se han superado problemas limitantes como corrupción, administración ineficaz e insuficiencia fiscal. Albuquerque (Albuquerque, 2004: 162) desglosa lo que él considera

son funciones que gobiernos locales deben asumir para estimular el desarrollo económico local:

- Institucionalidad para el desarrollo
- Coordinación de programas de fomento
- Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo
- Existencia de equipos de liderazgo local
- Movilización y participación de actores locales
- Actitud proactiva del gobierno
- Cooperación público-privada
- Fomento de micro-empresas, empresas familiares, PYMES y capacitación de recursos humanos

Esta concepción respeta la división entre lo público y lo privado, en cuanto a que sugiere que los gobiernos locales no deben emprender actividades económicas propias, sino dinámicas para crear condiciones favorables para los agentes productivos. Un ejemplo de ello es la organización de ferias de promoción o extensión de créditos y, en particular, el desarrollo de áreas donde agentes privados no tienen incidencia o no pueden influir, como, por ejemplo, infraestructura y servicios básicos.

Para Harvey (Harvey, 1998: 3), incluso con un modelo de gobierno dinámico e emprendedor, lograr el desarrollo económico local es una tarea difícil. Al igual que Albuquerque, Harvey considera que existe la tendencia por parte de los gobiernos a buscar una participación directa en actividades económicas y de no fiarse de los estatutos legales que permiten cambios en las localidades y sus habilidades para atraer inversión. Bajo esta concepción, la herramienta central del estilo de gobierno emprendedor, son las alianzas publico-privadas, cuyo propósito es encontrar fuentes de financiamiento externos, inversión extranjera directa y nuevas fuentes de empleo. El modelo emprendedor como tal tiene sus dificultades, pues por su naturaleza es especulativo y altamente riesgoso, ya que sustituye al tradicional desarrollo planificado y coordinado en acciones tradicionales. Asimismo, el modelo, por su naturaleza pública, tiene un grado de riesgo que no existía en los modelos

tradicionales, debido a que los gobiernos locales asumen el riesgo por medio de inversiones en factores dinámicos y el sector privado es el que se beneficia.

En el modelo emprendedor de Harvey se favorecen las inversiones focalizadas de alto riesgo, dirigidas hacia el sector privado. Esto hace que los gobiernos locales favorezcan proyectos para una economía localizada, por sobre una economía territorial o nacional. Estas fuertes inversiones se hacen en infraestructura local y en áreas de apoyo que no están directamente ligadas a la economía, como por ejemplo centros cívicos y culturales.

Acoplamiento al mercado global

El modelo emprendedor prioriza la mejora de las condiciones a nivel local por sobre inversiones en factores regionales, ya sean infraestructura o servicios. Esto se debe a que, bajo este modelo, se entiende que el desarrollo económico se logra por el acoplamiento de las localidades al sistema económico global. Lograr participar en el mercado global es beneficioso, pues mientras se van consolidando las competencias de los gobiernos locales, los espacios a nivel mundial se achican, permitiendo un acceso más directo de los productos locales, generando mayores ingresos, desarrollo tecnológico, empleo y competitividad. Para Harvey, existen cuatro trayectorias con las cuales las localidades pueden acoplarse a este sistema, sacando provecho del modelo emprendedor y logrando el desarrollo económico local.

La primera se logra compitiendo por un lugar dentro de la división internacional de trabajo, creando factores específicos que beneficien la producción de bienes y servicios. Normalmente estos factores se desarrollan a base de factores existentes, como recursos naturales o localización geográfica estratégica; pero otros son desarrollados mediante alianzas público-privadas que buscan mejorar la infraestructura física y social (fuerza de trabajo) para fortalecer la base económica, obteniendo, de esta forma, un lugar en la división de trabajo internacional. Difícilmente, esta pelea se puede lograr sin un fuerte desempeño por parte de los gobiernos locales en infraestructura, como fue mencionado anteriormente; pero también se requiere facilitar el desempeño del sector privado mediante paquetes de ayuda que no se limitan a subsidios, pero incluyen incentivos fiscales, ferias promocionales, préstamos, facilitación de transferencia de tecnologías y promoción de la

localidad, mostrando los beneficios que obtendrían las empresas al asentarse en una localidad, con el afán de lograr la aglomeración empresarial e industrial que en sí genera aún más factores. Ciudades que han usado esta vía para posicionarse dentro de la división internacional de trabajo son Hanoi, Chandigarh y Taipei.

La segunda opción que poseen los gobiernos locales es insertarse en la división espacial de consumo, creando condiciones favorables para el consumo dentro de una localidad, mediante la promoción turística, atractivos para el retiro y atractivos para el consumo. Para lograr una posición dentro de la división espacial de consumo, es esencial plasmar una imagen diferenciada e innovadora a la localidad, que le permita saber las ventajas de visitar, vivir y consumir en esas localidades. Ejemplos de ciudades insertadas en la división espacial de consumo son París, Las Vegas y Miami.

La tercera vía es el dominio de funciones estratégicas de carácter internacional, como altas finanzas, gobierno e informática. Esta vía requiere de una inversión en infraestructura especializada como telecomunicaciones y transporte, que a su vez es altamente costosa, como también de una fuerza de trabajo especializada y entrenada. Estas localidades “post-industriales” (Ibíd. pp. 8) ¹ que asumen funciones de comando y control, y monopolios sobre sectores estratégicos, se benefician de aglomeraciones industriales e inversiones altas que están fuera del alcance de la mayoría de localidades. Ciudades ubicadas en el dominio internacional de funciones estratégicas son Nueva York, Londres, Chicago y Hong Kong.

La cuarta y última vía para lograr acoplarse la economía global es la relación directa entre localidades y el gobierno central. Bajo esta vía, la prosperidad se logra por la cantidad de dinero que gasta el gobierno central en sus funciones, sean estos gastos burocráticos del día a día o programas específicos en temas de defensa o infraestructura estratégica. Muchas capitales gozan de un alto grado de actividad económica gracias a la masiva cantidad de gente empleada por los gobiernos centrales y las remuneraciones que reciben. Sin embargo, los beneficios de esta vía no están limitadas únicamente a capitales y burocracias, muchas localidades han desarrollado industrias complementarias a actividades del gobierno central, como industrias de tecnología para defensa o servicios para

¹ Ibid pp. 8

actividades específicas, como construcción de obras de infraestructura a gran escala. Ciudades que han tenido desarrollo económico por esta vía son San Diego, Bristol y Manta.

Estas cuatro vías no son excluyentes entre sí y el desarrollo de muchas localidades ha sido el resultado de una mezcla entre ellas. Sin embargo, los elementos persistentes de las ciudades que han logrado un desarrollo económico y un efectivo acoplamiento a la economía global son gobiernos locales emprendedores, dinámicos, fuertes y creativos a la hora de elaborar estrategias para impulsar sus actividades económicas, mediante el uso extenso de alianzas publico-privadas e inversión en sectores estratégicos como infraestructura y educación. Barreras tradicionales como el idioma y costos de transporte tienen menor incidencia en la economía global y esto ha inducido a que exista un mayor grado de competitividad entre diferentes localidades, competencia que establece una jerarquía global de localidades donde aquellas con mayores ventajas se posicionan en eslabones más altos, con mayor capacidad de generar actividad económica. La competitividad entre regiones y localidades obliga a generar un modelo de gobierno con capacidades de desarrollar la economía a nivel local o correr el riesgo de tener una actividad económica incipiente, ingresos limitados y niveles de vida subestándar.

Dirk Messner (Messner, 2004: 20-48) coincide con Harvey en términos de la importancia que tiene el que las localidades se acoplen al sistema capitalista mundial. Para este autor, la economía global está marcada por una fuerte competencia entre “clusters” regionales, ciudades globales, regiones urbanas y cadenas de valor globales, condicionadas por la proximidad geográfica y condiciones institucionales y económicas significantes. Esto se ha traducido en que las regiones tienen capacidades considerables a la hora de promover el desarrollo económico a nivel local. Bajo esta concepción la globalización no lleva a la pérdida de poder político, sino a poner énfasis en la importancia del mismo a nivel local.

Aquellas regiones que carecen de la capacidad de desarrollar ventajas competitivas a nivel local, se encontrarán entre los perdedores de la economía global, ya que el proceso globalizador está por encima del rango político de acción, tanto de regiones como de países. Los gobiernos deben desarrollar sus alternativas para poder acoplarse a este sistema. La paradoja está en que mientras la economía se vuelve global, las instituciones necesarias para su apoyo siguen siendo nacionales y locales.

La estructura neoliberal busca traspasar la competencia típica de industrias a un escenario macro, donde diferentes regiones y estados compiten por hacerse atractivos para la localización debido a mínimas regulaciones. Desde esta perspectiva, los gobiernos deben evitar la intervención política asegurando altos niveles de dinámicas económicas, tanto a nivel local como global. Sin embargo, se debe garantizar la propiedad privada, el libre comercio y movimientos de capitales y de personas. Existen otro tipos de factores que los gobiernos deben condicionar para asegurar la competitividad de su región. Entre ellos, las tasas de impuestos (altos para empresas que buscan muchos servicios gubernamentales y bajos para aquellos que no buscan ningún servicio gubernamental), lazos con cadenas de valor globales e incorporación de estándares globales técnicos, sociales y ecológicos (ejemplos ISO 9000, y diferenciación por estándares socio-ecológicos). Las empresas tienden a buscar localidades que logren reducir sus costos de transacción, la estabilidad económica, y mejorar su legitimidad social en el contexto de la economía global. Las clásicas controversias entre más gobierno o menos gobierno tienen mucho lugar en el desarrollo de estrategias que buscan hacer competitivas a diferentes regiones.

La función de los gobiernos locales, enfocada en la promoción del desarrollo local, mediante competencias tecno-organizativas y capacidades de gobernanza global son factores importantes en el éxito del desarrollo para la localización de industrias. Sin embargo, la perspectiva de Messner difiere drásticamente de autores como Albuquerque y Harvey, ya que no menciona alianzas público-privadas y más bien pone énfasis en la función de crear una estructura de condiciones favorables a nivel local, como tasas de impuestos y patentes reducidos, una fuerza de trabajo competitiva e inversión en infraestructura, aludiendo que el sector privado por sí solo buscará formas de crecimiento y acoplamiento a los mercados globales, sin la asistencia de los gobiernos privados. Bajo esta perspectiva, el estilo de gobierno pierde la dinámica que posee en el modelo emprendedor. Sin embargo, sigue teniendo un alto grado de incidencia en la creación de factores.

La perspectiva de Messner es limitante, pues la creación de factores que propone, como bajos impuestos, servicios municipales y estándares de calidad, están al alcance de todo tipo de estilos de gobierno y podrían ser consideradas como herramientas tradicionales para lograr el desarrollo económico local. Esto no quiere decir que la generación de estos

factores no tenga importancia; pero es esencial recordar que factores como la mano de obra barata y el costo de energía son prioritarios para las empresas a la hora de tomar decisiones sobre localización. Sin embargo, la generación de factores especializados favorece la localización y genera un efecto multiplicador sobre el desarrollo económico local. Cómo deben (o no deben) intervenir los gobiernos locales sobre el desarrollo económico local depende de la visión que se tenga de la localidad.

Estrategias específicas

Institucionalidad para el desarrollo

El estado del arte propone distintas estrategias de las que los gobiernos locales disponen para mejorar sus condiciones económicas. Pero se concuerda en la necesidad de la creación de institucionalidad que permita aprehender las problemáticas necesarias; en este caso, institucionalidad para el desarrollo económico local. Peter Knorringa (Knorringa, 2002: 48-65) propone que las industrias requieren apoyo de instituciones locales y regionales para mejorar su innovación, expandirse a nuevos mercados y consolidar su crecimiento. Las instituciones pueden crear políticas de apoyo orientadas hacia las especializaciones locales existentes y ejercidas mediante el constante contacto con asociaciones empresariales locales, gremios de trabajadores y actores locales colectivos. Estas instituciones pueden ser sumamente importantes a la hora de ayudar en la mejora de empresas locales, proporcionando servicios reales, especialmente si promocionan la creación de alianzas de carácter publico-privadas, con énfasis en crear factores para la competitividad del sector privado. Las instituciones especializadas deben aprovecharse de su condición, para ejercer estrategias que priorizan el contacto con el sector privado, sondeando tendencias y condiciones y facilitando las necesidades de las empresas mediante servicios especialmente formulados para ellas; además de estrechar lazos extraterritoriales buscando capturar posiciones más altas en los eslabones de cadenas de valor y en la adquisición de capacidades tecnológicas.

Edward Millard argumenta que las tradicionales inversiones en infraestructura y apoyo más especializado en forma de créditos, transferencia tecnológica y asistencia técnica no

son suficientes. Las instituciones especializadas deben asumir estrategias más riesgosas dirigidas hacia la creación de empresas. Las estrategias de incubadoras de empresas buscan la generación de empleos e ingresos; pero son mucho más riesgosas que los programas tradicionales (Millard, 1996: 4-16).

Tradicionalmente, uno de los grandes problemas de las instituciones para el desarrollo económico local es que son ineficientes en la orientación de sus acciones, causando que el rango de servicios ofertados por los gobiernos locales siempre sean los mismos. Normalmente, las inversiones por parte de los gobiernos locales se hacen en infraestructura, equipos y producción y dejan de lado toda una gama de servicios que se pueden ofertar por su condición de Institución Gubernamental. Este rango de servicios especializados puede tener un impacto mucho más profundo en la generación de un clima empresarial positivo. Muchos casos de fracaso se deben a la inhabilidad de las pequeñas empresas de competir por costos de transporte, así como tecnología inadecuada, desconocimiento de mercados, poca inversión, poca lógica comercial y la falta de habilidades de mercadeo.

La existencia de institucionalidad especializada para el desarrollo económico funciona como el brazo ejecutor de los gobiernos locales, logrando tener mayor presencia en el ámbito por el constante contacto con actores, formulando políticas más cercanas a la realidad y canalizando con mayor efectividad los recursos públicos.

Desarrollo económico local en un mundo globalizado es competitividad

En el contexto de un mundo globalizado, el desarrollo económico local se traduce en empresas locales competitivas capaces de participar a nivel local, nacional e internacional. Jorg Mayer-Stamer propone que dentro del contexto de una economía globalizada, las capacidades de naciones para fiarse de ventajas comparativas es cada vez más y más reducida (Mayer-Stamer, 1996: 39-52).

Las ventajas comparativas son aquellas que posee una nación frente a otra, como el clima o la proximidad a puertos, mientras que ventajas competitivas son aquellas que se

pueden generar y permiten mantener niveles de competitividad más altos, como, por ejemplo, infraestructura especializada o educación. A nivel local, las instituciones especializadas tienen la capacidad de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos de empresas a nivel local, por medio de un entorno que favorezca al sector privado. En el diseño de estas estrategias a nivel local es donde se generan las ventajas competitivas, tanto institucionales como organizativas, efectivamente, cambiando el plano de acción desde el nivel nación (macro) hacia en nivel local (micro). Este nivel de acción permite un margen de maniobra más amplio y su efectividad se evidencia por la acción coordinada de diversos actores.

La creación de ventajas competitivas exige aplicar políticas específicas y selectivas, apuntando a fortalecer aún más a los fuertes, para erigir con rapidez núcleos empresariales dinámicos y eficientes. Esta selectividad está orientada a tres aspectos: empresas con potencial o “best performers”; segundo, al desarrollo de un entorno eficiente propicio para la innovación, que beneficia a todo tipo de empresas y los conduce hacia mejores prácticas y, finalmente, el fortalecimiento del tejido asociativo empresarial entre empresas de toda escalas para crear “clusters” empresariales. La capacidad de gestión de gobiernos locales y sus instituciones permite fortalecer redes cooperativas para el desarrollo de estrategias, para mejorar de forma constante la localización empresarial e incrementar la competitividad. La coordinación de esfuerzos a nivel local es difícil, ya que demanda una verdadera relación entre el sector público y privado, como también poner a prueba las capacidades de organización y gestión ya existentes.

El diseño de estrategias para incrementar la competitividad por parte del gobierno local viene determinado desde su capacidad para generar un entorno favorable para la producción, su relación con el sector privado y la existencia de instituciones especializadas. Desde esta perspectiva, las alianzas público-privadas y la participación de diversos actores son cruciales para cualquier tipo de intervención, pero también existe la necesidad de una institucionalidad pública que pueda relacionarse con los diversos actores y hacer intervenciones efectivas dentro de una estrategia elaborada en conjunto. Aunque Mayer-Stamer no le da nombre a este modelo de gobierno, existen claras similitudes con el modelo

emprendedor de Albuquerque y Harvey, que demuestra la importancia de un gobierno proactivo, creativo y eficaz.

Receptores de estrategias de competitividad

Jim Tomecko y Rainer Kolshern, a diferencia de Mayer-Stamer, proponen que estos apoyos se hagan específicamente para emprendedores que crean pequeñas y medianas empresas por su habilidad para generar empleo. La pobreza y el desempleo son los problemas socio-económicos más importantes en este siglo. Nuevo énfasis se ha puesto en el papel de pequeñas y medianas empresas, que puedan contribuir al desarrollo de la sociedad. Los autores presentan el ejemplo de los EE.UU., en donde, entre 1980 y 1987, más de 17 millones de trabajos fueron creados por pequeñas y medianas empresas, en contraste con el sector público, que contribuyó con 1.3 millones de trabajos nuevos. Respecto al desarrollo tecnológico, las PYMES han sido responsables por más del 50 por ciento de las innovaciones y el 95 por ciento de innovaciones radicales desde la Segunda Guerra Mundial. La importancia de expandir el sector privado como instrumento para mejorar la calidad de vida es innegable y los emprendedores son los motores para esa expansión (Tomecko & Kolshern, 1996: 39-48).

Los primeros intentos de promoción de emprendedores en países desarrollados ocurrieron a fines de la década de los sesenta y setenta. Durante este tiempo, en el cual prevalecían tendencias asistencialistas, la visión de las acciones para el emprendedor era de uno que requería subsidios continuos en educación y entrenamiento; asistencia en marketing y acceso a crédito gratuito. Este modelo, que pretendía proveer un rango completo de servicios a números limitados de emprendedores, se conoció como el modelo integrado y no fue hasta la década de los ochentas que nuevas alternativas aparecieron tanto en términos de líneas de crédito y apoyo a emprendedores. El apoyo hacia emprendedores y pequeñas empresas es importante por su capacidad de generación de empleo. Sin embargo, el alto riesgo de fracaso de las mismas, y su difícil acoplamiento al mercado global, no los hace el mejor blanco de políticas de competitividad en un entorno global.

Hubert Shmitz y Khalid Nadvi (Shmitz & Nadvi, 1992: 1503-1514), al igual que Kolshern y Tomecko, proponen como motivación principal para el desarrollo económico de gobiernos locales, la posibilidad de generación de empleo, objetivo logrado por intervenciones que potencian a pequeñas y medianas empresas para que sean competitivas en mercados globales. Esta estrategia tiene tres orientaciones: 1.- Hacia los consumidores, permitiendo que las empresas aprendan de sus necesidades, para poder ser competitivas. 2.- Colectiva, al dirigir la asistencia hacia grupos de empresas. Esto no solo tiene costos más bajos para el gobierno, sino que estimula la cooperación inter-empresarial. 3.- Cumulativa, las intervenciones deberían generar la capacidad de mejoramiento individual de las empresas para que futuras intervenciones públicas sean innecesarias.

Los autores también hablan de intervenciones estratégicas en áreas como el desarrollo ecológico, desarrollo de estándares ambientales y la creación de redes horizontales y verticales entre empresas e instituciones. Estas intervenciones son cruciales para mermar las externalidades negativas y desarrollar sectores que tienden a no ser espontáneos ni endógenos. Sin embargo, bajo la concepción de “competitividad sistémica” de Mayer-Stamer, las pequeñas y medianas empresas tienen un importante papel en la creación de una red empresarial local; pero rara vez son la punta de lanza de un desarrollo económico en un contexto de economías globales.

Para Mayer-Stamer un gobierno dinámico entiende la relación entre la territorialidad y la globalización. Entonces, sus estrategias de desarrollo económico deben estar acorde y buscar la especialización y competitividad. Las acciones para potenciar la economía local en un contexto global deberían estar orientadas hacia los “best performers”, aquellas empresas con mayor potencial de participación, tanto por sus características internas, aprovechamiento de las ventajas locales y participación en segmentos de mercado especializados, como por su capacidad de replicación en el territorio. Apoyar a los “best performers” hace de un territorio un enclave de actividades económicas específicas. Pero también tiene otra ventaja: es una clara ruta al mercado global, ya que crea una dinámica que una vez acoplada puede crear un tejido empresarial conformado por empresas de menor escala, localización de empresas nacionales e internacionales en el territorio y la fácil

acción de los gobiernos locales en términos de canalización de recursos (Mayer-Stamer: 1996).

Lamentablemente, no todas las empresas pueden participar en el mercado global y, según Porter, la participación requiere de la competitividad por medio de la especialización productiva. Por esto, la estrategia de apoyar a los “best performers” es de las más viables. No obstante, esto no quiere decir que un gobierno local deba descuidar la creación de un clima de negocios favorable para el resto de empresas.

Este trabajo postula que el desarrollo económico local debe generarse de manera integral, a través de un acoplamiento general al mercado global, por medio de la especialización competitiva y productiva y el desarrollo de una sólida red de empresas locales de diversos tamaños. Las estrategias deben priorizar un desarrollo con base en la articulación del territorio al mercado global; un desarrollo económico que prioriza un tejido de micro y pequeñas empresas; o, incluso, uno más integral que busca un denso tejido empresarial, compuesto por pequeñas y medianas empresas articuladas a “best performers”, vinculadas al mercado global.

El apoyo institucional de una localidad, sin el afán de ser intervencionista, debe asumir una estrategia para mejorar las condiciones para los emprendedores, mediante las facilidades de créditos, canalización de capitales inversionistas, elaboración de redes y capitales sociales. Debe promover fuentes de trabajo capacitado continuo y apoyo hacia sectores con potencial sin uso.

El desarrollo del pequeño y mediano empresariado es de importancia por todas las razones anteriormente mencionadas. Sin embargo, se puede decir que apostarle únicamente al desarrollo de pequeñas y medianas empresas puede resultar en un desarrollo económico endémico, que carece de la habilidad de acoplamiento al mercado global. Acoplarse a la economía global con compañías competitivas significa que se está participando en segmentos especializados, con enormes beneficios y la capacidad de multiplicación a nivel del territorio, como también el arrastre que puede significar para otras empresas asociadas. Estar a la vanguardia del desarrollo económico local, y mejorar las condiciones de vida en el territorio, significa participar en el mercado global con empresas competitivas.

Competitividad en generación de condiciones: la clave para el desarrollo económico

La prosperidad económica, según Michael Porter (Porter, 1990: 3-29), depende del clima de negocios de una localidad y las instituciones de apoyo existentes, las cuales se traducen directamente en la habilidad de competir a nivel mundial y especializarse en aquellas actividades económicas donde el territorio posee ventajas. Considerando la cantidad de herramientas y estrategias disponibles de los gobiernos, lograr la prosperidad económica hoy en día es una elección y no una quimera. Así como Albuquerque, Porter argumenta que distinciones entre políticas sociales y económicas deben desaparecer, pues las dos están inmiscuidas cuando de productividad y prosperidad se trata.

La teoría principal de Porter para a llamada el “Modelo Diamante” o “Diamante de Porter” busca establecer la razón por cual ciertas industrias logran ser competitivas mientras otras no (Porter, 1990: 69-130). Porter considera que existen cuatro determinantes por el cual se puede generar prosperidad económica por medio de ventajas competitivas locales. El primer determinante para generar ventajas competitivas son las condiciones de “Factores” que son los recursos humanos, físicos, de conocimiento, capital y infraestructura con el que cuenta una localidad, incluyendo factores especializados para ciertas industrias que permiten que estas generen una ventaja competitiva. El segundo determinante sería las condiciones de demanda que existen en el mercado para los productos y servicios ofertados, especialmente cuando el mercado tiene estándares altos que presionan a industrias a innovar y crear mejores y avanzados productos. El tercer determinante sería industrias relacionadas y de apoyo, propias de un cluster. La existencia de este tipo de industrias no solo tiene la ventaja de permitir la creación de cadenas de valor, pero también de proveer de insumos más especializados, generando ventajas para la innovación y la participación de las industrias en mercados internacionales, estas acciones influyen toda la cadena de valor creando innovación en toda la cadena de valor. El último determinante que influye sobre la generación de ventaja competitiva son las propias empresas, su gerencia, estructura, estrategias y rivalidades, pues el impulso interno de las compañías, especialmente cuando se ven enfrentadas a empresas rivales causa dinamismos y presiones que obligan a la innovación y la mejora.

Los cuatro determinantes del Diamante de Porter, Factores, Demanda, Industrias relacionadas y de apoyo, y las estrategias, rivalidades y estructuras de las propias empresas se condicionan entre sí y generan ventajas competitivas que generan desarrollo económico a nivel local. Sin embargo el Diamante en sí está condicionado por dos factores externos al diamante. El primero de ellos Chance, que son los eventos y condiciones que están fuera del control de las industrias que pueden causar la generación o pérdida de competitividad. El segundo factor externo es el Gobierno que puede influenciar sobre los cuatro determinantes de competitividad a niveles locales, nacionales e incluso supranacionales. Este trabajo busca usar el Diamante de Porter desde la perspectiva de cómo el Gobierno, en este caso el Municipio de Quito por medio de CONQUITO puede generar las ventajas competitivas.

En una economía globalizada y cada vez más competitiva, las ventajas “comparativas” tradicionales (como por ejemplo, costo de mano de obra, devaluaciones monetarias y recursos naturales) tienen menor incidencia sobre la competitividad de los agentes económicos nacionales. Para Porter, un clima de negocios apropiado para el desarrollo económico está condicionado por sus ventajas “competitivas” anteriormente descritas; como la habilidad de mejorar insumos, incorporar tecnologías productivas e incrementar la calidad de los productos.

A su vez, la productividad se traduce en un mayor grado de competitividad, permitiendo a las localidades y, sus agentes económicos, luchar por mejores y mayores segmentos de mercado. Las reformas a las políticas macro-económicas son necesarias para mejorar el clima de negocios general en un país. Sin embargo, no son suficientes para incrementar la productividad; para alcanzarla, se necesitan fundamentos macroeconómicos que apunten hacia el desarrollo, elaborados por los gobiernos nacionales. Sin embargo, se debe decir que aunque la función del gobierno es crear, desarrollar y mantener un clima de negocios adecuado para una alta productividad, sigue siendo solo una cara de la moneda. Si no hay industrias que por sí mismas deseen mejorar su productividad y ser más competitivas, incluso con las mejores políticas no se llegará muy lejos.

La estrategia adecuada de las instituciones gubernamentales es emplear políticas que estimulen a la empresa privada a mejorar y dinamizar su productividad, incorporando

nuevas tecnologías e insumos, peleando por nuevos y competitivos segmentos económicos por sobre segmentos menos productivos, que han sido cedidos por los agentes económicos que antes tenían el liderazgo.

La teoría de Porter busca un papel variado y dinámico para los gobiernos e instituciones, incluso en áreas que aparentan no tener relación alguna con políticas productivas y económicas, ya que las políticas dirigidas a un área específica a menudo tienen efecto en otras. Porter menciona que “las más potentes decisiones políticas en países avanzados son lentas e indirectas” (Porter, 1990: 619). Hoy en día, casi todas las naciones están tomando pasos para mejorar su productividad, incluso a través de métodos como la devaluación, privatización, promoción de cooperación inter-empresarial, reformas tributarias, mejoras al sistema educativo, expansión de programas de desarrollo e investigación gubernamentales e inversión directa en nuevos sectores económicos.

Como se mencionó antes, el papel del gobierno en mejorar la productividad es limitado, pues a pesar de que puede influir sobre las instituciones e insumos así como el clima de negocios, los agentes económicos son los que tienen que aprovecharse de este contexto para mejorar sus ventajas competitivas. Según esta teoría, que hoy debería revisarse a la luz de las intervenciones multimillonarias de los gobiernos de los países desarrollados para salvar a sus bancos, compañías de seguros, compañías hipotecarias e industrias automotrices, el gobierno nunca se debe involucrar directamente en el proceso, actuando solo en áreas donde los actores privados tienen poca o nula incidencia. Para Porter, las alianzas público-privadas son una herramienta esencial para crear proyectos e investigaciones y, específicamente, para identificar y crear factores que mejoren la competitividad. Estos emprendimientos a nivel local tienen igual o mayor incidencia sobre la productividad que aquellos hechos a nivel central.

Según la Teoría del Diamante, entre las funciones más fáciles de desempeñar por parte de los gobiernos locales y sus instituciones es estimular al sector privado, por medio de la generación de factores, que incluyen un rango de recursos humanos, infraestructura, insumos en forma de información y crédito. Es crucial que las instituciones gubernamentales dedicadas a la generación de factores tengan la habilidad de identificar y generar nuevos y mejor factores de forma continua.

La participación en nuevos y competitivos segmentos de mercado requiere de los factores de recursos humanos con habilidades específicas. La calidad de los recursos humanos de una localidad debería estar en constante desarrollo, pues las mejoras productivas y de participación en segmentos de mercado competitivos requieren no solo de empleados con capacidades, sino también de gerentes. Para lograr una base de recursos humanos calificada, los gobiernos deben invertir en educación de alta calidad, impartida por profesores entrenados y con experiencia. La concepción de educación superior también debe ser transformada, pues muchas industrias requieren de mano de obra calificada, entrenada en institutos técnicos y tecnológicos de alta calidad y no solamente en universidades. La capacitación de la fuerza laboral es un proceso continuo que no termina después de haber recibido un título. Los gobiernos deben buscar maneras de estimular un entrenamiento y educación continuos, en conjunto con las empresas.

La tecnología es esencial para una economía en búsqueda de mayores niveles de productividad y eficiencia, así como para buscar segmentos de mercado más competitivos y lucrativos. La función de los gobiernos para estimular la inversión en nuevas y mejores tecnologías se puede hacer por la vía tradicional, es decir por medio de incentivos tributarios. Sin embargo, está en el interés de los gobiernos participar activamente en el desarrollo de tecnologías productivas por medio de investigación, perfeccionamiento y transferencia de tecnologías, pues los efectos son positivos no únicamente para los agentes productivos, sino también para el resto de la comunidad por los efectos “spill-over”, que pueden influir tanto en actividades asociadas como no asociadas.

En términos de infraestructura, coincidiendo con Harvey, Porter considera que el tipo de medidas difiere para las actividades económicas, donde las más avanzadas requieren de inversiones en infraestructura de mayor calidad y precio. Es el caso, por ejemplo, del transporte avanzado, logística y telecomunicaciones, las mismas que, a su vez, introducen nuevas tecnologías y formas de hacer negocios en una economía globalizada. Sin embargo, aunque la infraestructura raramente es un factor de competitividad (a excepción de la infraestructura especializada), sí puede convertirse en un factor que genera gran desventaja si es escasa o de mala calidad.

Las inversiones productivas requieren de financiamiento; el capital es un factor necesario para aquello. Y aquí hablamos de capital disponible a costos bajos y distribuidos eficientemente por medio del sistema financiero hacia otros factores productivos. Los gobiernos locales tienen poca incidencia en la forma y los costos de financiamiento. Sin embargo, un buen manejo fiscal y la inversión en recursos que incrementen la productividad pueden convertirse en una fuente de capital. De todas formas, se debe evitar que el gobierno local se convierta en el único motor financiero y de mejoras productivas, pues esto llevaría a un efecto contrario, en donde los agentes económicos dependan del sector público, en lugar de ser apoyados por este.

Conforme la economía se vuelva cada vez más globalizada, la informática se convertirá en un factor más importante. La cantidad y calidad de información disponible para los agentes productivos sobre los mercados, la tecnología y la competencia influyen directamente en las acciones que toman las empresas, exponiendo oportunidades y riesgos para las mismas. Un gobierno local puede y debe buscar difundir información, por medio de instituciones recopiladoras y transmisoras que entreguen a las empresas información sobre nuevas tecnologías y tendencias en los mercados y sus futuros riesgos. Uno de los problemas más grandes para pequeñas y medianas empresas es su inhabilidad para entender o recibir información sobre tendencias emergentes y problemáticas. Proporcionando información constante, se puede estimular a estas empresas a tomar respuestas proactivas.

Los gobiernos locales pueden incidir sobre el desarrollo de las empresas mediante el uso de subsidios directos en capital, investigación y desarrollo, materias primas, y exportaciones. No obstante, incidir sobre costos por medio de subsidios no es una verdadera ventaja comparativa en términos productivos, debido a que estos posponen la innovación que ocurre de forma natural dentro de las empresas. Los subsidios directos continuos crean una dependencia con el gobierno, provocando que las empresas no tomen riesgos sin ellos. Además, los subsidios directos solo pueden ser beneficiosos cuando estos cubren una fracción de los costos. Porter propone que se trabaje sobre el factor costo por medio de incentivos fiscales, ya que esto obliga a las empresas a tomar acciones donde ven un beneficio económico directo. Otras opciones son subsidios indirectos en áreas de apoyo

como educación escolar y universitaria, así como escuelas técnicas e infraestructura avanzada.

Éste es otro aspecto del Diamante donde el gobierno también puede incidir en forma temprana en la demanda de productos y servicios locales, actuando como un comprador. Sin embargo, la exclusión de las empresas internacionales en compras públicas puede tener un efecto similar al de los subsidios directos, creando una dependencia extrema por parte de las empresas locales. Cuando se busca influir sobre la demanda, el gobierno debe procurar intervenir sin crear secuelas negativas. Esto se puede lograr haciendo compras de productos nuevos donde no existe demanda todavía. El poder de compra de los gobiernos puede obligar a las compañías a adoptar especificidades en calidad y sofisticación, que estén al par o por encima de estándares internacionales. Otra estrategia positiva es recompensar a aquellas compañías que han invertido en capacidades de innovación y regulación de estándares internacionales. Finalmente, los gobiernos pueden aprovecharse de su condición invitando a las empresas locales a competir entre sí para lograr contratos públicos. La competencia es elemental si se desea lograr empresas productivas a nivel local e internacional.

Aunque los gobiernos tienen incidencia sobre el Diamante, es claro que donde mayor incidencia tienen es sobre la generación de factores y condiciones de demanda. Debido a la misma naturaleza de la economía, los gobiernos locales, e incluso nacionales, pueden incidir poco sobre las dinámicas internas de las empresas e industrias. Por esta razón, el análisis de las acciones del Gobierno local se concentraran en mayor parte sobre la generación de factores y generación de demanda.

El pragmatismo como brújula de las estrategias

Los esfuerzos de desarrollo, sean estos orientados al campo de la salud, de la educación o del desarrollo económico, deben ser, por encima de todo, pragmáticos. William Easterly (Easterly, 2006: 341-367) considera que el pragmatismo debe ser el condicionante de las acciones tomadas por organizaciones no gubernamentales, grupos sociales y, por supuesto, gobiernos centrales y locales. Se basa en que los actores, cuando actúan a nivel local, son más efectivos para encontrar soluciones a las problemáticas, utilizando métodos

locales que reflejan la historia y características de cada localidad y país. Sin embargo, esto no significa cerrar las puertas a ideas y estrategias provenientes de afuera. Gran cantidad de las historias exitosas de desarrollo económico, tanto a nivel local como a nivel estatal, se ha logrado por gobiernos empoderados, que toman una postura pragmática en la identificación de problemáticas y de maneras de resolverlas, sin miedo a tomar prestadas experiencias, ideas, instituciones y tecnología de otros lugares.

Easterly advierte, sin embargo, sobre la búsqueda de fórmulas para el éxito, pues éstas no existen, precisamente por la diversidad de condiciones de cada caso. Ahí radica, justamente, la necesidad de una actitud pragmática tanto a la hora de buscar como de resolver problemas que limiten el desarrollo. A pesar de esto, una actitud pragmática por parte de los gobiernos no significa un modelo de gobierno sin una estructura sobre el cual actuar. Al igual que Albuquerque, Davis y muchos más, para Easterly, una relación entre el gobierno y los actores locales es esencial para poder identificar y responder a las problemáticas, pero también son necesarios mecanismos por los cuales los gobiernos puedan recibir constante retroalimentación por parte de los actores sobre las acciones tomadas y rendir cuentas. Específicamente en términos económicos, los gobiernos locales deben conducir a los actores privados a exponer sus productos a mercados, tanto locales como internacionales como un proceso de prueba por el cual se puede recibir retroalimentación; no sólo con respecto a los productos, sino también a la capacidad de los mismos actores para participar, reconociendo cuales son los problemas que impiden su cooperación exitosa.

Economías globales, especialización productiva y competitividad

Parecía haber una contradicción entre la orientación hacia el desarrollo de empresas locales o la atracción de capitales extranjeros, así como si lo que se busca es captar el mercado local u orientarse solamente al mercado global. Pero, en realidad, todas son componentes de una sola estrategia, pues se debe buscar desarrollar un tejido empresarial local denso, que aumente la capacidad de empleo endógeno sin importar su tamaño. Las empresas transnacionales tienen la ventaja de irradiar tecnología y gran capacidad de inversión y empleo. A pesar de ello, un gobierno que busca ser dinámico debe emplear

estrategias para estar a la vanguardia del desarrollo económico local. Esto quiere decir que aunque los enfoques señalados más arriba no son excluyentes, sin descuidar el mercado local, se debería buscar una articulación efectiva y participación en los mercados globales, pues no hacerlo significa que la economía territorial está relegada a los eslabones menores de valor. A veces, quedarse en lo local es condenarse a poca innovación y a una economía generalmente rudimentaria que se manifiesta en una calidad de vida menor, comparada con la de aquellos territorios que han logrado alcanzar eslabones de valores más altos, mayor innovación y una economía dinámica.

Aunque el proceso de globalización tiene fuertes críticas, desde una perspectiva puramente económica, que es la que asume este trabajo, participar en el mercado global es beneficioso para el desarrollo económico. La participación efectiva se realiza buscando la especialización productiva del territorio (Mayer-Stamer: 1996, Porter: 1990), ya que valiéndose de las capacidades endógenas de la población y del territorio se logra ser competitivo. Si un individuo es bueno jugando fútbol y no tan bueno para el básquetbol, debería jugar fútbol y no básquet. Lo mismo se aplica para el territorio, en el que hay que desarrollar aquellas actividades donde uno es mejor y pueda tener ventaja sobre sus competidores.

Tendencias teóricas a usarse: objetivos y estado del arte

Por la naturaleza de esta investigación, es necesario analizar las características del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para entender la creación de CONQUITO y luego pasar a analizar las estrategias empleadas por CONQUITO para determinar su impacto. Debido a este análisis doble, se ha desarrollado un “modelo” de gobierno que permite estudiar su institucionalidad.

El modelo de gobierno “dinámico” que se ha creado servirá de referencia para este análisis. Las características institucionales de este tipo de gobierno se basan en las propuestas de los autores Albuquerque, Harvey, Mayer-Stamer e Easterly y se resumen en:

- Pragmatismo y racionalidad en su accionar

- Comprensión y respeto de la división público-privada; procurando no asumir funciones productivas propias y limitándose a actuar sobre el aparato productivo privado, únicamente para coartar externalidades negativas
- Asumir competencias no tradicionales para mejorar la economía local
- Alianzas público-privadas para identificar problemáticas, crear soluciones, recibir retroalimentación y dar cuentas a la población
- Existencia de institucionalidad para el desarrollo económico local en un contexto global

Para analizar las estrategias específicas de desarrollo económico empleadas por CONQUITO, se usaron las postulaciones de Knorringa, Mayer-Stamer y, en particular, Porter por ser consideradas como las que influyen de mejor forma sobre el desarrollo de las economías locales. Este modelo de desarrollo económico se denominará “integral”, pues prioriza el desarrollo conjunto de los “best performers” como empresas ancla, como también un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas como generadores de empleo y también como empresas e industrias relacionadas y de apoyo.

Las estrategias son:

- Apoyo a los “best performers” de la economía local, comprendiendo que el desarrollo económico en un mundo globalizado depende de la especialización productiva para lograr ser competitivo
- Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; pues son los motores del empleo, base de una economía local sólida y generan dinámicas de apoyo a los “best performers”
- Entrega de un rango de servicios al sector privado que estén acorde al perfil económico del territorio
- Trabajar sobre el Diamante de Porter en especial en la generación de los siguientes Factores:
 - Recursos humanos

- Recursos de conocimiento
- Financiamiento y crédito
- Infraestructura

El objetivo general será utilizar este modelo de gobierno para entender los procesos que culminan con la creación de CONQUITO, institución destinada a dinamizar, impulsar y mejorar el desarrollo económico en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito. Acorde a sus propósitos de creación, es necesario evaluar si esta Corporación en realidad ha logrado crear un ambiente empresarial favorable a través de sus diferentes funciones y, por otra parte, descubrir cuáles fueron las motivaciones principales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para su creación, así como la manera en que se ejecutaron sus planes. De forma más específica, se busca resolver cuáles, si existieron, fueron las presiones que llevaron al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a crear un modelo administrativo más dinámico, incluyendo la creación de CONQUITO, ya que ésta fue creada como una agencia. Finalmente, es importante establecer cuáles son los impactos de esta institución.

Estudios previos sobre la temática del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, su evolución institucional y planes de desarrollo, han sido abordados en las publicaciones *Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025*, por el Alcalde Paco Moncayo Gallegos; *Descentralización y Desarrollo Local*, editado por Patricio Donoso; *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*, publicado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; *Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los Noventa* por Alicia Zicardi; *La Renovación Urbana de Quito y La Descentralización en el Ecuador* por Fernando Carrión. Aunque estas publicaciones tratan parcialmente algunos de los temas en los que se enfoca este trabajo, no existen publicaciones específicas sobre la temática del desarrollo económico local en Quito, ni publicaciones analíticas sobre la Agencia Municipal de Desarrollo Económico, CONQUITO.

Capítulo II – Contexto general y ubicación del caso

Introducción

Es importante establecer un contexto general para entender las dinámicas existentes en la localidad y cómo estas han influido en la toma de decisiones de la municipalidad. Temas geográficos, demográficos, productivos, políticos como también el contexto histórico de la institucionalidad municipal, tienen una fuerte incidencia en cómo se ha desarrollado la ciudad desde su comienzo. Dejar de lado todos estos factores limitaría el entendimiento del proceso evolutivo del Distrito Metropolitano de Quito, su economía y la institucionalidad para el desarrollo económico.

Contexto geográfico

La Agencia Municipal de Desarrollo Económico, CONQUITO, objeto de este estudio, se encuentra en la ciudad de Quito, en el Distrito Metropolitano de Quito, en la provincia de Pichincha. La ciudad está ubicada sobre las faldas del complejo volcánico Pichincha (altura máxima, 4.870 metros sobre el nivel del mar), a una altura aproximada de 2.850 m.s.n.m. Las faldas son parte del complejo hidrográfico que alimenta a la cuenca del río Guayllabamba, que crea una topografía accidentada por quebradas y nudillos. La mancha urbana principal, que se encuentra en las faldas del complejo volcánico Pichincha, tiene una longitud aproximada de 42 kilómetros de sur a norte y un ancho promedio de 4.5 kilómetros de este a oeste. Pero el crecimiento acelerado de la ciudad de Quito ha hecho que esta se riegue a los valles aledaños, incluyendo hacia el norte, la zona de Pomasqui-San Antonio, al este Cumbayá y Tumbaco y hacia el sureste al Valle de los Chillos, creando así una superficie urbana de 42.802 hectáreas.

Como se mencionó, la ciudad de Quito está dentro del Distrito Metropolitano de Quito, subdivisión geopolítica que incluye a otros poblados urbanos, semi-urbanos y rurales con diversidad de climas y vegetación. El DMQ tiene un área total de 422.802 hectáreas, y posee una población de 2.036.260, 73% de la cual, cerca de 1.504.991, vive dentro de la

mancha urbana de la Ciudad. El mapa 2-1 muestra las barreras físicas, ejes viales y cabeceras parroquiales del Distrito Metropolitano.

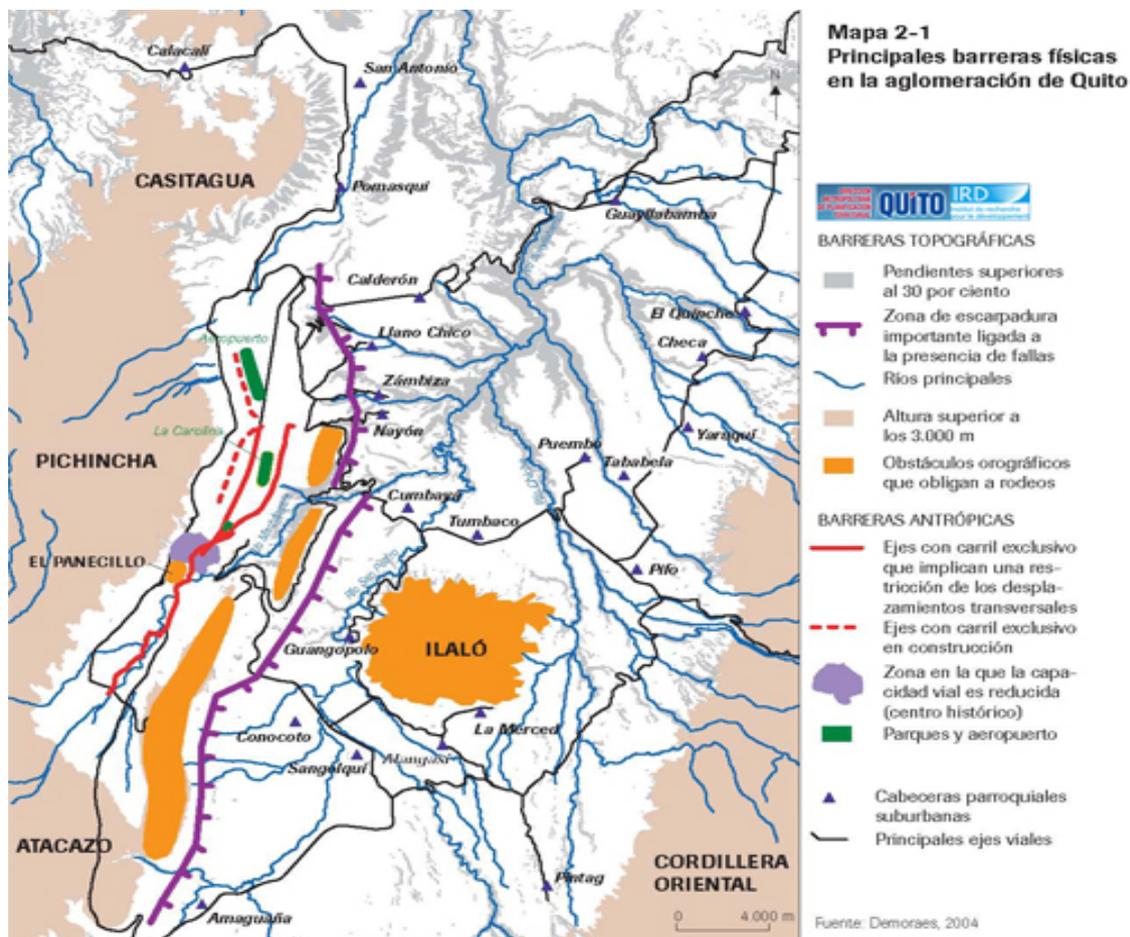


Gráfico 1
<http://www4.quito.gov.ec/spirales/index.html>

2.3 Contexto histórico

La ciudad de San Francisco de Quito fue fundada el 6 de Diciembre de 1534 por Sebastián de Benalcázar después de la captura de Atahualpa y la conquista del Imperio Inca. La ciudad se fundó sobre las bases de la antigua ciudad indígena, que había sido la capital norte del imperio Inca y sede de Atahualpa, con aproximadamente 250 conquistadores, a quienes les fueron dados terrenos, procediendo, de esta manera, a delimitar los ejidos. De entre ellos, se estableció el cabildo de la ciudad. La ubicación de

Quito, tanto en tiempos coloniales como prehispánicos, obedece a una posición estratégica privilegiada frente a ataques enemigos. Existen mejores regiones para el desarrollo de una ciudad como el Valle de los Chillos y Tumbaco que presentan una topografía menos accidentada y más amplia. Sin embargo, éstas eran susceptibles a ataques. Sin embargo, también hay que considerar la milenaria tradición de Quito como “geografía sagrada” que la había convertido desde siglos antes a la llegada de Incas y españoles en un adoratorio, por tener en la colina del Yavirac (actualmente conocida como El Panecillo) una inmensa “tola” natural, desde la que adorar al Pichincha, una montaña de la que brotaba agua y fuego, deidad menor, y al sol, que caía con sus rayos verticales, de manera que en los equinoccios los cuerpos no producían sombra (Concejal Gonzalo Ortiz, entrevista abril 2009).

La Quito hispánica llegó a ser una ciudad de importancia por la exportación de tejidos y de valioso arte proveniente de la Escuela Quiteña. Su continuo crecimiento, e importancia en ámbitos políticos, económicos y religiosos le llevaron a convertirse en Real Audiencia el 29 de Agosto de 1563. El territorio de la Real Audiencia era de aproximadamente cinco veces mayor a lo que comprende hoy la República del Ecuador.

Una prolongada crisis, iniciada en el siglo XVIII, llevó a los quiteños a plantearse distintas salidas a su situación, que no fueron escuchadas en España. La conquista napoleónica de España a inicios del siglo XIX llevó a que Quito se rebelara en contra del nuevo rey José Bonaparte y se creara una junta de gobierno autónoma el 10 de Agosto de 1809 que de manera formal proclamaba su lealtad al Rey Borbón, Fernando VII, siempre que éste, encarcelado por Napoleón, volviera a reinar. Sin embargo este movimiento, basado en la teoría de que al faltar el rey, la soberanía había vuelto al pueblo, se radicalizó rápidamente, debido en parte a la brutal represión española, hacia la búsqueda de la independencia total de la Real Audiencia de Quito. Por ello, aunque fuese reinstaurado en la corona el rey borbónico, continuaron las luchas de independencia no solo en Quito, sino en toda Latinoamérica. El 24 de mayo de 1822 el General Antonio José de Sucre derrotó a las fuerzas realistas en la Batalla de Pichincha. Las importantes gestas independentistas por parte de los quiteños en el Primer Grito de independencia, el apoyo incondicional a las fuerzas bolivarianas y su triunfo en la Batalla de Pichincha le ganaron a la ciudad el

superlativo “Luz de América”. Los territorios de la Real Audiencia de Quito, y sus nuevas provincias, pasaron a formar parte de la República de la Gran Colombia, conformada también por los actuales países de Venezuela, Panamá y Colombia. No obstante, por problemáticas internas, el país se disolvió y el Ecuador nació como república el 13 de Mayo de 1830, con Quito como su capital. (www.quito.gov.ec)²

La década de 1920 ve la salida de la mayoría de las prominentes familias quiteñas del actual centro histórico de Quito, formando nuevos barrios en la periferia como la Mariscal, la Floresta, y más tarde, ya en los 1950, Ñaquito, la González Suárez y en los 1970, El Bosque, la Kennedy y la expansión hacia Cotacollao (Concejal Gonzalo Ortiz, entrevista abril 2009). Esto marcaría la pauta para el crecimiento de la ciudad de Quito y las movilizaciones internas. Desde inicios del siglo XX, la ciudad de Quito ha caído en importancia y Guayaquil pasa a ser la ciudad más grande y capital económica de la república. Los principios de siglo también ven la evolución del aparato administrativo municipal y los primeros rasgos de una descentralización y desconcentración del poder central cuando para el año 1946 se establece la alcaldía, y su primer alcalde es Jacinto Jijon y Caamaño. Esto marca un primer traspaso hacia un modelo administrativo con más autonomía y facultades locales versus su precursor, el Consejo Municipal de Quito, liderado por un presidente y en muchas formas una extensión del modelo centralizado. El municipio sigue un proceso incipiente de desarrollo y autonomía, durante las alcaldías de Pérez Pallares, Chiriboga Villagómez, y León Larrea

Para la década de 1960 y las alcaldías de Moreno Espinoza, Vallarino Donoso, Pérez Bustamante, Román Pérez, y Pallares Zaldumbide la urbe vive una nueva dinámica, marcada, sobre todo, por la apertura del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre que facilitó la transferencia de personas y mercancías no solo dentro del Ecuador, pero también con el resto del mundo. El crecimiento de la ciudad continuó de norte a sur, siendo el norte la ubicación de la mayoría de actividades de comercio, banca y servicios mientras al sur se ubicaban industrias pesadas y comercio a gran escala, causando una dicotomía social entre un norte medio-alto y un sur obrero que se vive hasta el día de hoy, causando problemas

²El link exacto sería:

http://www.quito.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=63

como movilidad urbana pero también referenciado a las acciones de desarrollo económico a futuro.

Debido a su belleza arquitectónica y espíritu cívico, en 1978, al trabajo previo de la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural (después elevado a Instituto), al Banco Central del Ecuador, y a la propia municipalidad, para preparar la documentación de la candidatura, se declara, durante la alcaldía de Sixto Duran Ballén, a la ciudad el primer Patrimonio Cultural de la Humanidad (junto con Cracovia, Polonia) por parte de la UNESCO. Esto activó el interés de la ciudadanía y del municipio de conservar al Centro Histórico, tanto por su valor cultural y arquitectónico, como por su interés turístico.

Sin embargo, la declaración por parte de la UNESCO tendría impactos más profundos a fines de siglo, y es, en realidad, el boom petrolero de la década de los setenta el que marcó fuertemente a la ciudad de Quito como al resto del Ecuador. Muchas de las obras de infraestructura quiteña provienen de esta época, así como también la modernización de los servicios básicos. Durante esta década y la próxima, el crecimiento y dicotomía de la ciudad de Quito se consolida. El influjo de capitales petroleros también permite al aparato municipal diversificar, dinamizar y desarrollar sus actividades, demostrando que en gran medida el índice de dinámica de los gobiernos, y no solo locales proviene de sus ingresos. El boom petrolero apoyo el desarrollo del cabildo de Quito por los ingresos adicionales generados, sin embargo también hubo un profundo efecto sobre la ciudad por parte del Gobierno Central que, debido a sus mayores ingresos, vio su agrandamiento no solo en términos de inversión pero también en su tamaño burocrático. Quito siendo sede del gobierno central vio a su economía local entrelazarse en gran medida con el gobierno central, y afectado por las continuas fluctuaciones políticas a futuro. Lo opuesto sucedió durante la década de los 80 y las alcaldías de Pérez, Andrade Nieto y Herdoíza, debido a las medidas de austeridad por parte de los gobiernos neo liberales de turno, el achicamiento del estado se reflejo así mismo en un achicamiento de la economía local, empeorado aun mas por la crisis latino americana.

La última década del siglo XX es importante para la ciudad de Quito, primero por la promulgación de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito en 1993 durante la alcaldía Mahuad Witt, que marcaría el punto de partida para un verdadero desarrollo y

dinamización del gobierno y, segundo, por su modernización urbana; esta vez gracias a la municipalidad, inaugurando obras de transporte masivo como el trolebús. El nuevo interés por la ciudad y un municipio comprometido llevaron, ya en la primera década del siglo XXI, a la recuperación del Centro Histórico, de La Mariscal y de sus barrios emblemáticos, así como a la creación de nuevos sistemas de transporte masivo y la modernización del aeropuerto. Estas mejoras, de las que no estuvo ajena una dinámica económica revitalizada por la exportación de flores frescas, vegetales congelados, vehículos producidos en tres ensambladoras (Ómnibus BB-General Motors; Maresa-Mazda y Aymesa) y sanitarios (Edesa) y grifería (FV), le devolvieron a la ciudad un sentido de orgullo que había perdido durante un buen tiempo; en general, las alcaldías de Mahuad, Sevilla, y Moncayo son vistas como positivas para la urbe. Hoy en día, Quito ha retornado a ser el centro de la identidad ecuatoriana y epicentro político, con mejoras drásticas en sus condiciones económicas y sociales (Salvador Lara, 1993: Parte 1 y 2).

Contextos económico y productivo

En términos productivos, el Distrito Metropolitano de Quito abarca una gran cantidad de actividades, tanto por su tamaño como por su variedad de suelos y climas. La mayor cantidad de actividad productiva se encuentra dentro de la ciudad. Las funciones más importantes son las de industrias y servicios empresariales divididos en comercio, transportes, construcción, electricidad y, en menor medida, agricultura y minas. Estas actividades representan cerca del 21% del producto interno bruto nacional. El empleo en el DMQ está dividido de la siguiente forma: Gobierno, 20.4% por ser la sede del gobierno central seguida por; Comercio y Servicios formales, 28.8%; Industrias, 22%; Agropecuario, 7.2%; Comercio y Servicios informales, 11.7% y en Desempleo absoluto 9.3%. (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2004: 12-13).

Como fue mencionado, Quito por ser la capital de la República del Ecuador, tiene una fuerte presencia estatal que ha creado una relación importante entre el sector privado y público. Incluso en el Plan de Ordenamiento Territorial del Consejo Provincial de Pichincha, esta relación se identifica como una problemática por una cultura empresarial excesivamente dependiente del Estado, dependencia que ha causada severas problemáticas

económicas en el pasado cuando el estado central entraba en crisis. Este mismo documento resume algunos de los mayores problemas económicos que enfrenta el Distrito Metropolitano de Quito como una incipiente modernización del sector privado, tanto en términos productivos, administrativos, de investigación y desarrollo, y en recursos humanos; una vulnerabilidad por la insuficiencia tele-comunicativa, comunicativa, y eléctrica, poca clusterización y cooperación inter-empresarial; incremento en la competencia internacional y nacional e inestabilidad política y económica (www.pichincha.gov.ec)

El mapa 13-4 muestra la localización geográfica de las actividades económicas dominantes en el DMQ.

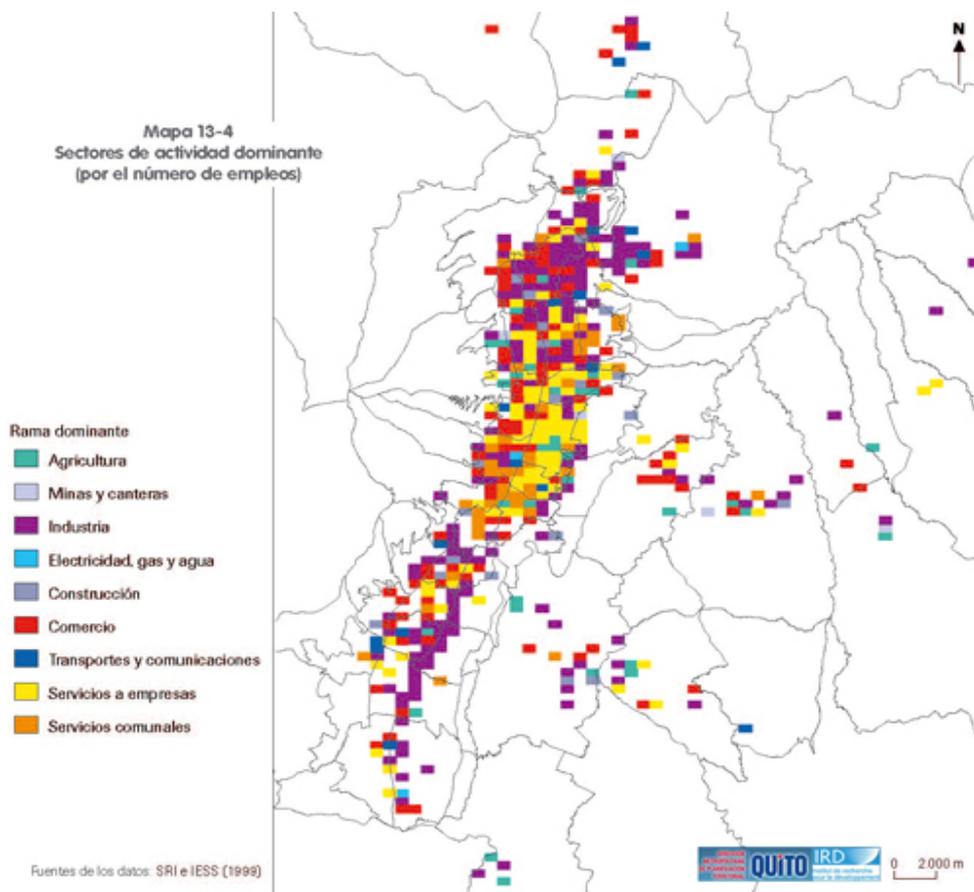


Gráfico 2
<http://www4.quito.gov.ec/spirales/index.html>

Contexto demográfico y social

Con una población de cerca de dos millones de habitantes, la ciudad de Quito es la segunda más grande del país después de la ciudad portuaria de Guayaquil. Sin embargo, su recuperación económica la ha llevado a ser sea la primera ciudad en depósitos y préstamos bancarios y la que más impuestos paga.

El constante movimiento demográfico, tanto por causas endógenas como por migración, ha creado dinámicas propias en la ciudad y en el Distrito Metropolitano, en general. Entre ellas se han identificado: una fuerte desigualdad social, incluyendo un debilitamiento de los estratos medios; segregación social y disparidad en el uso de suelos; hacinamiento y construcciones de mala calidad entre grupos vulnerables; débil cultura ciudadana y compromiso con la ciudad, que lleva al vandalismo e irrespeto por la propiedad pública y privada; inmigración de poblaciones pobres desde zonas rurales y emigración de capital humano (Ibíd.). Estas dinámicas sociales tienen fuertes implicaciones sobre la economía quiteña.

Contexto político-administrativo

El desarrollo municipal comienza en los últimos años de la década de los 40, cuando se crea una institución propiamente municipal con un alcalde a su cabeza. Éste desarrollo tiene altos y bajos, ligados a fenómenos económicos, como el desarrollo de la industria petrolera y la relación entre el estado y el sector privado, propia de la ciudad de Quito, así como las condiciones políticas que incluyen turbulencia política, como también procesos de descentralización y desconcentración del poder que han permitido que el municipio se desarrolle en lo que es hoy en día.

Tras la reorganización de la municipalidad, llevada a cabo por el Alcalde Paco Moncayo, y bajo los lineamientos de los planes a cuatro años (Plan Siglo XXI (2000-2004) y Plan Hacia el Bicentenario (2004-2008) y del “Plan Estratégico Equinoccio 21: Quito hacia el 2025”, ésta se organiza en cuatro ejes temáticos: el económico, el social, el territorial y el administrativo.

El órgano máximo de la municipalidad es el Concejo Metropolitano, que “cumple la tarea legislativa para la aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos en el Distrito Metropolitano de Quito” (Ibíd.) y está compuesta por 15 concejales, elegidos por la ciudadanía para períodos de cuatro años. Los concejales se dividen en comisiones bajo los

cuatro ejes temáticos. El eje económico incluye las comisiones de Desarrollo Económico e Infraestructura Productiva; Conectividad y Competitividad y Comercialización. El eje social incluye las comisiones de Salud, Cultura, Educación, Deporte y Recreación; Equidad Social y Género y Convivencia y Seguridad Ciudadanas. El eje territorial está compuesto por las comisiones de Suelo y Ordenamiento Territorial; Movilidad; Ambiente; Áreas Históricas y Patrimonio y Propiedad y Espacio Público. Finalmente, el eje de gobernabilidad e institucionalidad está compuesto por las comisiones de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana; de Desarrollo Parroquial, y de Presupuesto, Finanzas y Tributación. Hay, además, comisiones especiales, que no forman parte del cuadro de las 15 comisiones principales, para atender cosas concretas como la Comisión Taurina.

El ejecutivo municipal está liderado por el Alcalde, elegido por la ciudadanía por un máximo de dos periodos consecutivos cada uno de cuatro años,³ quien tiene a su vez a cuatro Secretarios Metropolitanos, una suerte de ministros del ramo, uno para cada eje temático. El aparato político del Distrito Metropolitano de Quito lo constituye la Administración General, cuyas funciones son las *de* “planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar los recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y tributarios de la municipalidad” (www.quito.gov.ec), las que se realizan por medio de divisiones departamentales encargadas de asuntos específicos; estas son: Asesoría en Desarrollo Institucional, Instituto de Capacitación Municipal, Dirección Metropolitana Administrativa, Dirección de Recursos Humanos, Dirección Financiera y Dirección de Catastros. La Administración General es la vértebra de la municipalidad y permite el funcionamiento, planificación, financiación y gestión de las empresas y corporaciones municipales, las administraciones zonales y la ejecución de proyectos.

La Secretaría de Desarrollo Territorial, que tiene a su cargo la planificación y manejo del territorio; la Secretaría de lo Social, donde están las actividades de equidad social, género, educación, cultura, deportes, seguridad ciudadana; y la Secretaría de lo

³ La Constitución de 2008 cambió estas reglas: a partir de 2009 habrá dos períodos de cinco años y la reelección podrá ser indefinida.

Económico, que coordina las actividades de desarrollo económico del distrito, completan la organización central.

El Distrito Metropolitano de Quito se divide en 32 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas o rurales. Aglomeraciones de las parroquias se convierten en Administraciones Zonales, de las cuales existen siete: Equinoccial, Calderón, Norte, Centro, Sur, Tumbaco, Chillos y Quitumbe. Por medio de las Administraciones Zonales, el municipio asegura “que las políticas de Gobierno Local relativas al Desarrollo Social, Económico y Territorial, se materialicen en el territorio” (www.quito.gov.ec), asegurando la desconcentración institucional por todo el territorio del DMQ, permitiendo una presencia constante, directa e inmediata de la municipalidad y la participación de los habitantes de las localidades en la propia gestión municipal.

La municipalidad cuenta con Empresas Metropolitanas, instituciones creadas para prestar servicios específicos a la población del DMQ. De éstas existen siete: Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas, EMMOP; Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable, EMAAP; Empresa Metropolitana de Rastro, EMRASTRO; Empresa Metropolitana de Aseo, EMASEO; Empresa de Desarrollo Urbano de Quito, EMDUQ (cuyo nombre de marketing es Innovar); Empresa Metropolitana de Tecnologías de la Información y Comunicación, EMTIC, y la Empresa Trolebús S.A. Similares a las empresas, ya que proveen a la población de servicios específicos, son las Corporaciones Municipales y están constituidas bajo el Código Civil como entidades de derecho privado con finalidad social o pública. A diferencia de las anteriores, éstas gozan de una medida de independencia en sus gestiones frente a la Administración General. Existen nueve Corporaciones Municipales, encargada cada una de temas específicos, y son: el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, FONSAL; la Corporación Aeropuerto y Zona Franca, CORPAQ; la Corporación Metropolitana de Salud; la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, CORPOSEGURIDAD; la Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito; la Corporación para el Mejoramiento del Aire, CORPAIRE; la Corporación Metropolitana de Turismo, la Corporación Instituto de la Ciudad y la Corporación de Promoción Económica; CONQUITO. El siguiente organigrama detalla la organización del aparato administrativo del Distrito Metropolitano de Quito:

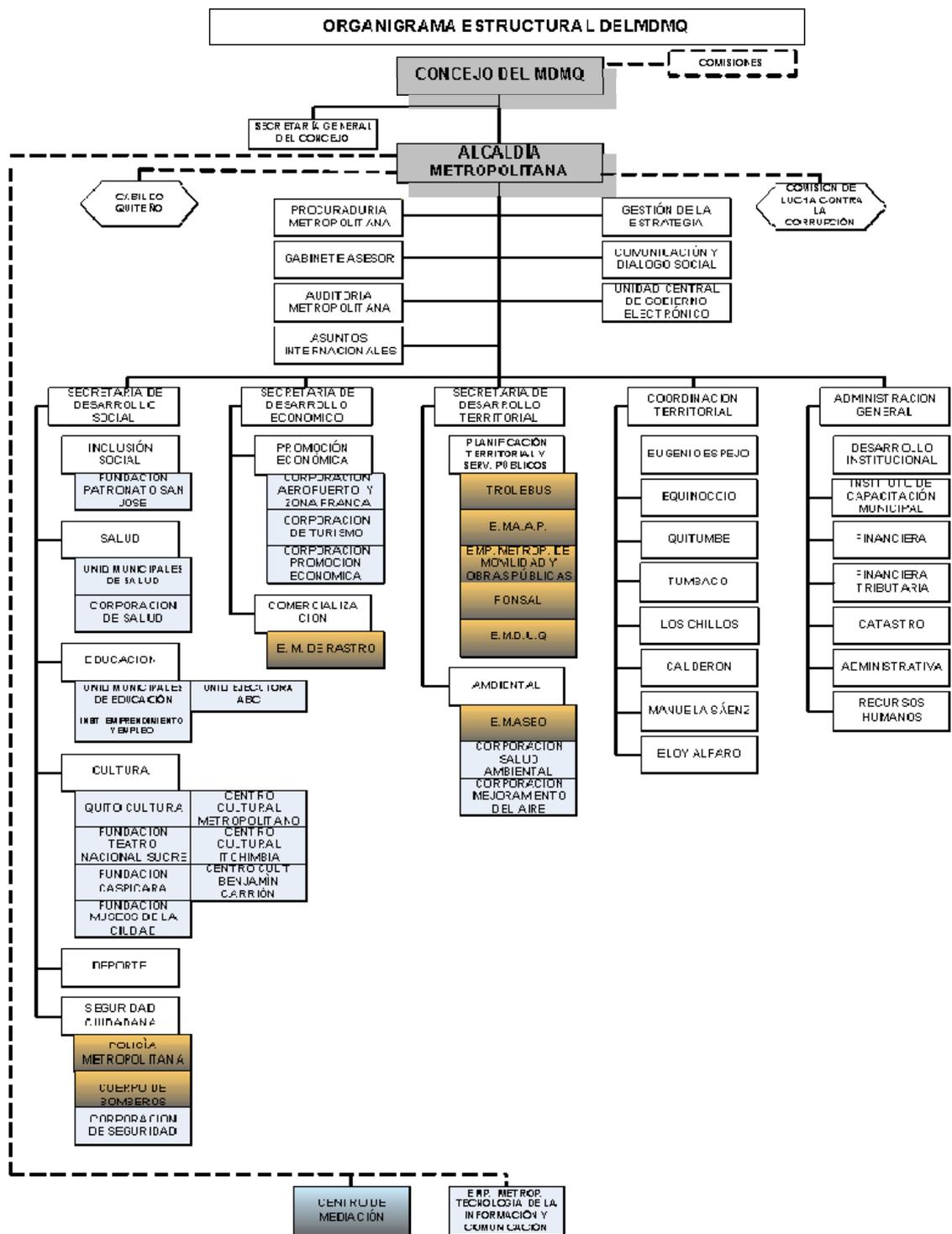


Gráfico 3
<http://www.quito.gov.ec/lotaip/estructura.htm>

El aparato político-administrativo posee distantes estructuras de diversos estilos de gobierno. Por una parte, existen los componentes habituales de un sistema tradicional; es decir, una cadena de mando jerarquizada desde arriba hacia abajo, evidenciados en la existencia de una cabeza administrativa personificada en el Alcalde y el Consejo Metropolitano. Esta jerarquización crea una estructura donde las distintas instancias del sistema municipal son departamentalizadas, obligando a que sean contables, no solo dentro de su departamento, sino también de las instancias jerárquicas mayores. Además de la estructura jerarquizada tradicional, existe un componente empresarial. La tradición de brindar servicios básicos al cabildo ha dinamizado el brazo ejecutor de obras públicas y se puede evidenciar una verdadera consolidación de la oferta de estos servicios a través de empresas municipales especializadas y eficientes, cuyo comportamiento y administración responden más a la de una empresa privada, que la de una institución pública. Hay que hacer notar que incluso la Empresa Eléctrica Quito S.A., cuyo capital hoy es básicamente del Gobierno central, fue creada por la municipalidad quiteña, allá por 1937.

Finalmente, existe una estructura claramente dinámica, emprendedora y gestora que busca resolver problemáticas endémicas del territorio por medio de instituciones especializadas en la oferta de servicios no tradicionales, con el afán de contribuir en la mejora de aspectos considerados como no tradicionales, pero importantes para el Distrito. Un análisis y caracterización del sistema administrativo del municipio se realizará en el capítulo IV.

Ubicación del caso CONQUITO

El objeto de este estudio, la Corporación de Promoción Económica, también conocida como la Agencia de Desarrollo Económico CONQUITO, es una agencia público-privada, “autónoma y auto-sustentable (www.conquito.org.ec), que busca incidir sobre la gobernabilidad del DMQ con propuestas de políticas públicas que impulsen el desarrollo económico en temas como “la generación de riqueza y empleo, la innovación tecnológica, los flujos comerciales regionales, el financiamiento y el fortalecimiento empresarial” (Ibíd.), con la finalidad de convertir a Quito en un territorio favorable para el desarrollo de empresas y al desarrollo próspero de sus habitantes. CONQUITO se crea el 27 de Octubre del 2003 por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad,

con Acuerdo Ministerial número 03528, para cumplir con el eje económico del Plan Equinoccio que busca hacer del DMQ un territorio productivo y competitivo a nivel nacional e internacional. Sus acciones están dirigidas directamente a la población económicamente activa del territorio, que bordea los 1'085.816 (Ibíd.), es decir, las empresas que ahí se radican, (en especial Pequeñas y Medianas Empresas o PYMES) y la densificación del tejido organizativo y empresarial en las 422.802 hectáreas del territorio, por medio de servicios directos en apoyo a la competitividad, capacitación de recursos humanos, formación de empresas, guías de financiamiento y la bolsa de empleo interactiva.

Capítulo III – Profundización del caso Metropolitano y CONQUITO

Introducción

El análisis de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico, CONQUITO, no se puede hacer sin antes entender los cambios administrativos que ha vivido la Municipalidad en las últimas dos décadas, cambios que, como ya anticipé, y como argumentaré en profundidad en este capítulo, responden a un genuino traspaso desde un gobierno local tradicional a uno de corte dinámico. Estos cambios se plasman en dos documentos: el Plan Equinoccio 21 y el Plan Bicentenario. Estas planificaciones, a más de dar directrices a las acciones de la municipalidad, también son de importancia, pues de ellas nacen los mandatos y normas para CONQUITO.

Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

El punto de partida para el cambio en la administración de la ciudad de Quito se realiza en el año 1993, cuando entra en vigencia la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Esta ley, en sus principios generales, establece que la capital de la república y su cantón se denominarán Distrito Metropolitano, con la finalidad de, además de ejercer las funciones contempladas en la Ley de Régimen Municipal, regular el uso de suelos; controlar las construcciones y edificaciones; planificar, regular y coordinar su

gestión en diversos ámbitos incluyendo transporte, productividad y comercio, así como temas sociales y educativos (Ley No. 26. RO/280).

La estructura administrativa del Municipio de Quito, descrita en el capítulo anterior, además del Procurador del Distrito Metropolitano, Administrador General, y el uso de los Recursos Administrativos y su funcionamiento, son plasmados en los capítulos 1 a 6 de la ley. El título tercero de la ley que rige la Mancomunidad Urbana para el Área de Influencia del Distrito, reconoce que las dinámicas de una ciudad-región como la ciudad de Quito, no se limitan únicamente a la división geopolítica del cantón, sino que abarcan sus actividades económicas y dinámicas sociales.

La Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito es, esencialmente, el catalizador de los cambios dinámicos que se dan en la administración de la ciudad una década después. Esta ley establece la estructura administrativa sobre la cual se pudieron dinamizar las acciones administrativas. En especial el artículo 7 de la ley que establece el funcionamiento del Concejo Metropolitano y su habilidad para organizar y gestionar a la zona en conjunto con el Alcalde por medio de ordenanzas, dando así al aparato administrativo la habilidad para crear, reformar o suprimir sus instancias de forma legal, incluyendo empresas, corporaciones y otras instituciones municipales. Asimismo, los artículos 26-29, establecen las funciones y competencias propias del Distrito Metropolitano y la posibilidad de asumir nuevas competencias por medio de delegación. La Ley del Distrito Metropolitano de Quito no cambió las cosas de un día para el otro, pero sí “había ampliado las capacidades de la municipalidad,... Esta ley es el marco en el que pueden crearse entidades públicas, privadas o mixtas.” (Concejal Gonzalo Ortiz, Entrevista CONQUITO, 2009).

Alcaldía de Paco Moncayo y dinamización del municipio

La capacidad que otorgó la Ley de Distrito Metropolitano de Quito “no se la había utilizado a plenitud” (Ibíd.) por las administraciones que vinieron enseguida de promulgada de la ley. Justamente el empleo completo de las capacidades que brindaba esta ley se realiza durante las alcaldías del Gral. Paco Moncayo, auspiciadas por el partido Izquierda Democrática, debido a que su elección trajo consigo una concepción que la municipalidad

debía dejar de ser un mero un prestador de servicios y pasar a constituirse en un auténtico gobierno local.

Como institución, y especialmente si se compara con institucionalidad del gobierno central, la Alcaldía y Municipio de Quito tienen una solidez y estabilidad notable, incluso una “tradición de buenos alcaldes” (Ibíd.). No obstante, esta estabilidad institucional y buena racha de gobernantes permanecían dentro del *status-quo*, nunca traducándose en cambios significativos en términos de gestión y de gobierno, permaneciendo, la imagen del alcalde, durante el siglo XX, como la de un eficiente prestador de servicios de agua potable, alcantarillado, luz y carreteras.

Sin embargo, durante el *boom* petrolero de la década de 1970 los municipios, como gestores, se vieron debilitados por un paulatino recorte en sus competencias; las empresas eléctricas municipales pasaron a manos estatales bajo una sola empresa (INECEL, Instituto Nacional de Electrificación); la planificación y otorgamiento de permisos para transporte público dentro de los cantones pasaron a manos de Consejo Nacional de Tránsito, sólo para nombrar dos ejemplos. La ciudad de Quito fue una de las menos afectadas por este proceso, pues buscó defender sus competencias antes de cederlas. Comparativamente, aunque las “fuerzas vivas” de Guayaquil lograron conservar la Junta de Beneficencia para temas de salud y la Comisión de Tránsito del Guayas, para el tránsito, la municipalidad de la ciudad de Guayaquil, la más grande de la república, renunció de forma progresiva a sus competencias hasta el punto en que “ni siquiera tenía responsabilidad sobre el agua potable y el alcantarillado, que se los había devuelto al gobierno central” (Ibíd.)

Paco Moncayo asume la Alcaldía de Quito el 10 de Agosto del 2000, en medio de una profunda crisis institucional, pero también económica, social y política que afectaba a la ciudad y a toda la nación debido a la crisis financiera, en 1999 y la caída del presidente Jamil Mahuad a inicios del año 2000. La dolarización tuvo efectos profundos sobre la municipalidad; pues, de forma instantánea, recortó el presupuesto municipal en un 80%. El problema financiero era tal que “cuando entró Moncayo no había en las cajas municipales ni siquiera para pagar los sueldos de ese mes” (Ibíd.)

El Alcalde y su gobierno asumieron el mando con la intención de transformar al municipio, cambiándolo de un eficiente prestador de servicios a un agente activo en la vida

diaria de la ciudad. La crisis del 1999-2000 influyó en esta intención. La dependencia excesiva del Estado central que, por su naturaleza, era tan ineficiente como frágil, coartaría el desarrollo de la urbe. La transformación a un agente activo y comprometido con la ciudad significó que la municipalidad se comprometiera con la salud, educación, vialidad y transporte, cultura, manejo de espacios públicos, inclusión social, medioambiente y desarrollo económico local; un abanico de competencias que traspasaba lo convencional.

La nueva concepción del municipio, incluyendo la planificación de la ciudad y la gestión y proyectos dentro de la misma, se plasmó en una guía de gobierno y acción titulada el Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025.

Plan Equinoccio 21

En el año 2004, el Distrito Metropolitano realizó consultas ciudadanas para la elaboración de un plan estratégico para el DMQ, en el cual participaron más de 600 individuos, representando más de 300 instituciones y organizaciones. Su tarea fue analizar los mayores problemas de la ciudad y proponer respuestas en el mediano y largo plazo. El resultado fue el “Plan Equinoccio 21–Quito Hacia el 2025”, un plan de acción para el actual y futuro gobiernos locales del Distrito Metropolitano, que se puso en vigencia por medio de la ordenanza municipal número 3531, que es seguida, evaluada y ajustada por el Concejo Metropolitano del Plan, integrado por miembros de sectores empresariales, sociales y académicos.

El Plan Equinoccio 21 busca plantear una visión a futuro que define proyectos para lograr lo que la ciudad requiere a largo plazo. En otras palabras, es un plan de carácter estratégico. También busca armonizar el crecimiento de la ciudad, reconociendo las desigualdades internas y la dinámica de la misma en el escenario nacional y global, trabajando en ejes transversales que incluyen temas de género, seguridad ciudadana y rendición de cuentas haciendo del Plan uno de carácter “sistémico, amplio e integrador” (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2004: 15). Finalmente, el plan busca democratizar al municipio, pues su formulación y reajustes se logran con base en consultas con la población quiteña. Los resultados de estas premisas son hacer a Quito la “...Capital del Sol, Ciudad

Próspera y Atractiva, Democrática y Solidaria, Centro Estratégico y Turístico, Eje Cultural de América” (Ibíd.).

El Plan Equinoccio 21 entiende que el Distrito Metropolitano es parte de un entorno global en el que se evidencian los cambios acelerados en temas económicos, culturales e informáticos, donde este último elemento tiene una incidencia sobre qué territorios son competitivos y productivos. Se reconoce, así, que la globalización tiene puntos de aterrizaje, convirtiendo a las regiones y ciudades en protagonistas en los escenarios internacionales y nacionales, por medio de la transferencia de capitales, personas y productos. No obstante, se reconoce que para aprovechar el proceso de globalización, se requiere de recursos humanos capacitados, infraestructura, y servicios. Específicamente en términos económicos, el proceso de globalización para la ciudad de Quito significa la generación de factores que permitan al territorio ser competitivo, por medio de “la conjunción de agentes públicos privados y académicos que interactúan, para adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas” (Ibíd. pp. 10).

Para lograr las metas del Plan Equinoccio 21, y participar en el proceso de globalización, se trabaja dentro de cuatro ejes estratégicos, de donde nacerían los ejes de las comisiones de trabajo del Consejo Metropolitano y las cuatro secretarías generales o “ministerios” del gobierno local.

El eje social busca crear “una sociedad equitativa, solidara e incluyente que respete la diversidad cultural, se comunique y aprenda” (Ibíd. pp. 20).

El eje territorial busca:

lograr ser un territorio eficazmente ocupado desde el punto de vista de equidad social y sostenibilidad ambiental, para ampliar las oportunidades de distribuir las obras de infraestructura...es indispensable la dotación adecuada en todo el territorio de equipamientos productivos, sociales y de servicios... el desarrollo del territorio de contribuir a estimular la inversión privada...exigiendo la articulación e integración de la región de Quito, con regiones vecinas para desplegar capacidades y competencias... (Ibíd. pp. 23)

Los ejes de gobernabilidad e institucionalidad buscan reforzar la cultura política para afianzar la gobernabilidad democrática. Esto implica seguridad y libertad; respeto a la ley y una imagen compartida creada por la comunicación social.

Finalmente, el eje económico, que rige los mandatos de CONQUITO, busca orientar al territorio hacia economías productivas, diversificadas y competitivas que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía (Ibíd. pp. 18). El Municipio de Quito reconoce que la competitividad depende de la creación de factores que estén fuera de su rango de capacidades, y es “corresponsable junto con los otros niveles de gobierno y la sociedad de la creación de un entorno favorable” (Ibíd. pp. 18). Esto implica ordenar el territorio; facilitar la movilidad de productos, información y personas; apoyar la creación de redes; apoyar la investigación y desarrollo; dotar de infraestructura y servicios y fortalecer los mercados laborales y financieros. Bajo este eje, el municipio tiene en pie los siguientes planes, programas y proyectos:

- Complejo aeroportuario y productivo Aerotrópolis
- Incubación de Empresas de Base Tecnológica⁴
- Quito Digital
- Promoción y Dotación de Servicios Turísticos
- Bolsa Metropolitana de Empleo
- Parque Industrial
- Energía Limpia (centrales hidroeléctricas Reventador y Toachi Pilatón)

Plan Bicentenario

El Plan Bicentenario es el segundo documento elaborado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que pone en claro que busca “pasar de ser únicamente una institución proveedora y administradora de servicios públicos e infraestructuras a un sistema institucional de gobierno de carácter promotor, facilitador, organizador y regulador de la dinámica del desarrollo social, económico, territorial, cultural, institucional y político del DMQ” (Consejo Metropolitano del Plan Estratégico, 2004: 1). Este documento, al igual que el Plan Equinoccio, es un plan de navegación para las acciones del municipio y plantea

⁴ El programa de Incubación de Empresas, Parque Industrial y la Bolsa Metropolitana de Empleo están a cargo de CONQUITO.

los mandatos para las empresas y corporaciones municipales, incluyendo la Agencia Municipal de Desarrollo Económico CONQUITO. La diferencia está en que el Equinoccio 21 es un Plan Estratégico a 20 años plazo, mientras que el Plan Bicentenario es un Plan de Gobierno a cuatro años, que concreta el anterior para la segunda administración de Paco Moncayo, quien había tenido ya un plan de gobierno para su primer período (llamado “Siglo XXI”).

Se profundiza y refuerza la anterior posición definiendo que es la función de los municipios ser:

protagonistas activos en el desarrollo de su área de influencia; deben contribuir a que sus ciudades pongan en marcha sistemas avanzados y se conviertan en centros de producción y difusión de ciencia y tecnología y se creen condiciones para que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones propicien un desarrollo acelerado de la sociedad local y se dinamice el país. (Ibíd. pp. 9).

El Plan Bicentenario está basado en el plan Equinoccio 21 y busca reforzar los mismos ejes estratégicos, en un período de cuatro años (2005-2009), coincidiendo con el bicentenario de las gestas independentistas de 1809.

El eje económico presenta un Plan Maestro cuyos propósitos son:

- Desarrollar las condiciones para ampliar la base económica y la generación de riqueza.
- Desarrollar infraestructuras básicas y servicios directamente relacionados con el mejoramiento de la productividad y la creación de oportunidades de empleo.
- Fortalecer la capacidad de innovación y el desarrollo del conocimiento.

Se busca cumplir con estos propósitos por medio de tres proyectos: el Complejo Aeroportuario y Productivo, Infraestructura y Servicios y Quito Digital, que se trabajan de forma transversal por diversas instituciones municipales, el sector privado y alianzas estratégicas con municipios internacionales, específicamente el ayuntamiento de Barcelona, España. (Ibíd. pp. 22).

El Plan Bicentenario, además de proponer un modelo que dirige la evolución de la municipalidad y marca pautas para sus instituciones, profundiza en la relación económica

que el DMQ tiene, tanto dentro de la nación como fuera de ella, conceptualizando al Distrito Metropolitano de Quito no como una ciudad y un territorio ampliado, sino como una verdadera ciudad-región, donde un sinnúmero de factores, incluyendo recursos humanos, infraestructura, y en especial el tejido empresarial y las alianzas público-privadas, logran desarrollar las capacidades existentes. La importancia de que el Plan Bicentenario denomine a Quito como una ciudad-región permite orientar los esfuerzos del gobierno local y también del sector privado para mejorar las condiciones existentes de forma pragmática en un territorio mayor.

Tanto el Plan Equinoccio 21 como el Plan Bicentenario evidencian dos elementos importantes en las directrices del municipio. El primero es un verdadero deseo de traspasar su estructura, administración y gestión desde un municipio tradicional hacia uno más activo y comprometido con las diferentes dinámicas territoriales, incluyendo su economía. Por otra parte, se pone en claro que el futuro del DMQ está ligado a cómo participa cultural, social, política y económicamente en el proceso de globalización.

Creación de CONQUITO

El cambio en el municipio liderado por el alcalde Paco Moncayo, así como la ruta de acción trazada en el plan Equinoccio 21 y el Bicentenario, dejan en claro que el tema de desarrollo económico local era un compromiso y eje de acción. El fracaso bancario, el derrocamiento de Jamil Mahuad y la dolarización de la economía hicieron del eje económico una prioridad, pues Quito claramente fue una de las ciudades más afectadas, ya que es sede del gobierno central, sector que había sido hasta la última década del siglo XX la mayor fuente de empleo de la ciudad.

El proceso de dolarización, y la crisis en general, aceleraron el proceso de neoliberalización que ya había emprendido el país años atrás: “En su afán de ‘achicar el tamaño del Estado’ [se] dejó sin empleo a decenas de miles de quiteños, quienes, además, depositaron sus liquidaciones en los bancos que ofrecían tasas de interés más atractivas, como el Filanbanco y el Progreso, que fueron los primeros en quebrar” (Concejal Gonzalo Ortiz, Entrevista CONQUITO, 2009). Así también, Quito era la ciudad que presentaba la

mayor cantidad de depósitos que se perdieron durante el feriado bancario, creando una crisis para miles de familias capitalinas.

Esta dinámica llevó a la creación de la Dirección de Desarrollo Económico y Social, que en sus inicios tuvo a su cargo un rango variado de acciones, incluyendo políticas de inclusión social para grupos vulnerables y minorías como discapacitados, indígenas y afro-quiteños, como también actividades de generación de empleo, cooperando con pequeñas y medianas empresas, artesanos y pequeños industriales. Sin embargo, se entendió que se necesitaba crear un plan para el desarrollo económico local, identificando las fortalezas económicas de la ciudad sobre el cual se puede construir una sólida base económica local y crear plazas de trabajo. Parte central de la nueva concepción del Municipio de Quito, como un auténtico gobierno local, impulsado por el Alcalde Paco Moncayo y la Izquierda Democrática, era que el desarrollo económico local solo se podría lograr con acciones conjuntas entre el sector público y privado.

CONQUITO evoluciona de la Dirección de Desarrollo Económico, dentro del marco de la concepción de gobierno del Alcalde Paco Moncayo, con el Plan Equinoccio 21 como directriz para sus acciones. Su constitución se autoriza legalmente por parte del Concejo Metropolitano y logra su personería jurídica como una corporación el 27 de Octubre del 2003, por medio del Acuerdo Ministerial número 03528, con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad.

Su carácter de corporación, es decir jurídicamente privado, requiere de una resolución de los socios que la constituyen y adquiere vida jurídica por medio de un acuerdo ministerial. Comparativamente, una empresa pública se crea por medio de decreto cuando pertenece al gobierno central u ordenanza cuando es municipal.

CONQUITO se crea como corporación para privilegiar el carácter privado que le permite regirse por el código civil y también para que exista una participación minoritaria en su directorio del sector privado, de manera que se pudieran juntar recursos públicos y privados, aunque, en la realidad, casi en su totalidad los recursos de CONQUITO provienen de las cajas municipales. Bajo las directrices del municipio, tanto las fundaciones, como el Patronato San José, como las corporaciones municipales, deben tener una mayoría pública en sus directorios; pertenecer al sistema municipal; responder a los lineamientos de los

planes de gobierno (Equinoccio 21 y Bicentenario) y acatar las decisiones del Concejo Metropolitano.

Se opta por la figura de corporación por lo dicho anteriormente, habilitar la presencia de individuos del sector privado dentro del directorio y para juntar recursos, pero también porque bajo el marco de la Constitución de 1998, tanto corporaciones como fundaciones eran de los pocos modelos que permitían una agilidad en la toma de decisiones, gestión y materialización de los objetivos deseados. La otra opción era una institución totalmente pública como una empresa municipal. Sin embargo, bajo esta modalidad, habría estado sujeta a difíciles y complejas leyes de contratación pública y un visto bueno previo de la Contraloría y Procuradora estatal. La figura privada de la corporación también es beneficiosa en cuanto a que previene la creación de sindicatos públicos que en muchas ocasiones han hecho de la institucionalidad pública “feudos de privilegio” (Ibíd.).

CONQUITO se define como una agencia público-privada y autónoma. Su carácter público-privado proviene de su carácter jurídico de corporación descrito anteriormente, que permite la participación con voz y voto del sector privado, pero por sobre todo responde a la ideología del municipio y asegura que los cambios solo se pueden lograr por alianzas y cooperación entre el municipio y los agentes privados del Distrito. Los socios y aliados de CONQUITO son: el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Consejo Provincial de Pichincha y la Corporación Financiera Nacional. Del sector privado, están la Cámara de Industriales de Pichincha, la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha, la Cámara de la Construcción de Quito, la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, la Cámara Artesanal de Quito, la Asociación de Empresarios del Norte y el Centro Ecuatoriano para la Producción Más Limpia. Del sector académico, la Universidad Central del Ecuador y la Universidad Politécnica Nacional y las organizaciones no gubernamentales: INSOTEC y el Foro de la Microempresa. (CONQUITO, Perfil Institucional: 1-2)

Aunque posee autonomía para gestionar, su relación con la municipalidad es directa pues su presidente siempre es el Alcalde de Quito o su delegado y sus acciones tienen que estar dentro de las directrices del plan Equinoccio o Bicentenario.

CONQUITO y sus acciones

CONQUITO busca impulsar el desarrollo económico local, atacando cuatro problemáticas: la pobreza, el desempleo, el bajo nivel de innovación y la falta de acceso al crédito, dentro de la ideología promovida por el municipio de convertirse en un verdadero gobierno local, involucrado en todos los aspectos de la vida de la ciudad y regido por la visión económica encontrada en los planes Equinoccio 21 y Bicentenario.

La Corporación busca resolver estas cuatro problemáticas por medio de tres estrategias: la concertación entre actores claves para el desarrollo económico local; el fomento de la cultura competitiva y la oferta de un amplio rango de servicios enfocados a las pequeñas y medianas empresas, “que son justamente las que tienen menos oportunidades en el mercado” (Economista Alfonso Abdo, Entrevista CONQUITO, 2009). El rango de servicios ofertados busca fortalecer al sector privado por medio de factores competitivos y se logra adecuar en la sede de CONQUITO, la Factoría del Conocimiento, un espacio especializado de 5000m² para el emprendimiento, incubación de empresas, transferencia tecnológica y capacitación.

Estrategia I: Concertación entre actores

La concertación entre actores económicos ha sido un factor clave para que CONQUITO logre resultados en solo cuatro años de plena operación. Para el municipio y CONQUITO, el éxito de cualquier propuesta de desarrollo económico local debe contar con el apoyo de todos los actores interesados, incluyendo el sector público, en forma de la sociedad civil, representaciones barriales y gremios, el municipio, el Consejo Provincial, la Corporación Financiera Nacional y el sector privado, representado por la Cámara de Comercio de Quito, Cámara de Industriales de Pichincha y otras diversas cámaras de producción y comercio, organismos no gubernamentales y la academia. La concertación entre los diversos actores ha logrado “optimizar tiempo y recursos en la ejecución de los proyectos” (Ibíd.), aprovechando el recorrido de los actores, sin tener que comenzar desde cero, reduciendo la dificultad del trabajo, el monto de inversión y obteniendo resultados satisfactorios.

Estrategia II: Fomento de la cultura competitiva

La segunda estrategia que busca fomentar la cultura competitiva en el Distrito Metropolitano de Quito responde a la necesidad de que el desarrollo económico del territorio esté a la par de la economía mundial. Bajo esta premisa, CONQUITO busca ofertar un rango de servicios enfocados “hacia el fomento de la competitividad, mediante la implementación de proyectos que impulsan el mejoramiento de la productividad y competitividad” (Ibíd.) de los diversos actores económicos de la ciudad, pero especialmente a las que se denominan “empresas ancla”. Éstas son empresas con fuerte presencia en el territorio y con una red de proveedores locales consolidada, así como también enfocada hacia exportadores (Carmen Tibán, Entrevista CONQUITO, 2009). CONQUITO busca fomentar la cultura competitiva, apoyando directamente a la competitividad territorial y empresarial:

❖ Apoyo a la competitividad

Buscando atraer la inversión, fomentar la producción local y el tejido empresarial, CONQUITO ofrece servicios directamente relacionados con el apoyo a la competitividad por medio del mejoramiento de factores tecnológicos, informática, productividad, gerencia y clusterización (www.CONQUITO.org.ec).⁵ El servicio de apoyo a la competitividad tiene diferentes componentes. El Observatorio Económico es un componente completamente informático que busca recaudar indicadores económicos, sociales y de infraestructura en el DMQ, con la intención de evaluar su nivel de desarrollo y facilitar la toma de decisiones por parte de agentes económicos privados, pero también para identificar áreas que requieren de intervención por parte del municipio.

Manteniendo la línea de acción y cooperación entre actores públicos y privados el municipio, en conjunto con la Prefectura de Pichincha, Consejo de Cámaras y Asociaciones de Producción, han elaborado una agenda que dirija las acciones de los actores en búsqueda de objetivos estratégicos, para mejorar las condiciones competitivas de la ciudad-región, especialmente por medio de la incorporación de dichos actores en cadenas de valor en las

⁵ El link específico es:

http://www.CONQUITO.org.ec//index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=88

cuales prime la asociatividad empresarial, o clusterización. Así también, para mejorar la competitividad, se ha identificado la necesidad de la innovación de las empresas. Para esto se ha desarrollado el Parque Tecnológico, zona que favorece el desarrollo e investigación de nuevas tecnologías para el sector privado.

El último componente del servicio para el apoyo a la competitividad busca generar condiciones para mejorar la productividad, dentro de un contexto urbano por medio del desarrollo del Parque Industrial Turubamba. El parque industrial estaría dotado de la infraestructura productiva necesaria, buscando generar economías de escala, clusterización, transferencia tecnológica y la incorporación en cadenas de valor locales e internacionales. El Parque Industrial de Turubamba, una zona de 44 hectáreas al sur de Quito, garantizará una localización para las empresas por 99 años, ya que en sus estatutos se garantiza que no existirán cambios en la zonificación por ese período. Hasta el momento, 16 empresas han optado por radicarse ahí. La propuesta del Parque Industrial se ha hecho en conjunto con otras instituciones municipales y el sector privado.

Oferta de servicios directos

La tercera estrategia responde a la necesidad de ofertar servicios a un sector económico que tradicionalmente se ha encontrado marginado a escala nacional y local. Se trata de las empresas de pequeña y mediana escala, que, pese a su situación desfavorable, vienen creciendo y representan una importante fuente de empleo. En el contexto local de altos niveles de desempleo y subempleo, las empresas de pequeña y mediana escala presentan una solución efectiva para combatir las cuatro problemáticas identificadas por CONQUITO. Como el gobierno nacional no ha canalizado políticas públicas para el desarrollo de este tipo de empresas, el Municipio de Quito decide darles un respaldo con propuestas para la formación y asesoría de las mismas. “Hay que notar que, con posterioridad a la puesta en marcha por parte de CONQUITO de algunos de estos servicios, el gobierno central empezó a instrumentar cosas parecidas” (Concejal Gonzalo Ortiz, entrevista abril 2009).

Los servicios ofertados son los siguientes:

❖ Bolsa de empleo

El concepto de la Bolsa de Empleo es “conectar la oferta con la demanda”⁶ (www.conquito.org.ec/bolsaempleo). Ciudadanos en busca de empleo ingresan su hoja de vida a una base de datos de CONQUITO; la institución por medio de sus convenios y alianzas con el sector privado realiza un proceso de selección de los individuos para empatar la demanda por parte de las empresas con la oferta existente en sus bases de datos. También busca capacitar a la ciudadanía en la elaboración de hojas de vida efectivas y técnicas para conseguir empleo.

❖ Capacitación

Entendiendo que el factor humano es un componente clave para el desarrollo económico, CONQUITO busca capacitar a la ciudadanía para que posea habilidades y conocimientos que le permitan incorporarse al mercado laboral y convertir a los ciudadanos en empresarios a largo plazo. Los cursos están orientados específicamente a empresarios, microempresarios y grupos organizados. La capacitación se hace en las categorías de ciencias y técnicas aplicadas; artes artesanía y gráfica; alimentación, gastronomía y turismo; agropecuaria y acuicultura; comercio y servicios financieros; computación e informática; construcción, gestión empresarial, educación y capacitación; electricidad y electrónica; forestal, ecología, idiomas y comunicación; mecánica automotriz e industrial; minería, procesos industriales, salud y servicio a las personas,⁷ cubriendo así las actividades económicas más importantes del DMQ.

❖ Desarrollo empresarial

La intención de CONQUITO es potenciar el desarrollo empresarial endógeno, sin importar el tamaño de las empresas. Se busca apoyar a los empresarios para que sus proyectos sean viables y competitivos al largo plazo, comenzando con un plan de negocios elaborado con la ayuda de CONQUITO. Se empieza por capacitación en cómo construir un

⁶ <http://www.CONQUITO.org.ec/bolsaempleo/>

⁷ http://www.CONQUITO.org.ec/capacitacion/index.php?option=com_wrapper&Itemid=77

plan de negocios básico, mediante seminarios y talleres que se brindan constantemente en la sede de CONQUITO o en otros locales.

La Incubadora de Empresas es otro componente en el servicio de desarrollo empresarial y consiste en un espacio físico, con todos los equipamientos y utilidades para el funcionamiento básico de una empresa, incluyendo líneas telefónicas, fax, Internet, oficinas, espacios de reunión compartidos, asesoría permanente y asistencia secretarial a un costo de \$100 por mes, más el costo de llamadas e impresiones. La idea es proveer de forma temporal a las nuevas empresas de todas las necesidades, hasta que estas puedan ser autosuficientes. Más de 20 empresas han sido incubadas en actividades tan diversas como diseño, comunicación, consultoría, publicidad, educación, turismo y bienes raíces.⁸

La metodología de la Incubadora de Empresas es apoyar a ideas innovadoras y con potencial. Los individuos o grupos interesados hacen una propuesta de negocios, la misma que es evaluada por el equipo técnico de la incubadora de empresas a ningún costo. Este equipo está conformado por miembros del Consejo Provincial y de CONQUITO. La evaluación consiste en valorar los diferentes factores que influyen en dicha propuesta, como el mercado, la inversión tecnológica, recursos humanos, ventajas competitivas, viabilidad y grado de innovación. Si la propuesta carece de alguna de estas características, entra en una etapa de pre-incubación para potenciar las características que aún no posee.

El período de incubación varía según el tipo de propuesta; pero suele ser de siete a doce meses, siendo así que la mayoría sale del programa dentro del primer año ya con la capacidad de expandir sus operaciones, por lo que requiere de espacios físicos más amplios. Posteriormente, las empresas que han salido de la incubación participan en un sistema de “networking”, que busca conectar a diferentes tipos de empresarios y desarrollar relaciones útiles para incrementar el tejido y la cooperación empresarial.

El desarrollo empresarial ha ampliado su rango de acción, para incluir la Agricultura Urbana Participativa, conocida como AGRUPAR, que busca generar empleo e ingresos, por medio del fomento a microempresas de producción agrícola orgánica. Este servicio se enfoca en comunidades periféricas donde existen altos niveles de desempleo, pero donde hay acceso a recursos como pequeñas parcelas de tierra. Para participar, los

⁸ <http://www.CONQUITO.org.ec/creaempresa/>

interesados deben tener entre un metro a cuarenta metros cuadrados para acceder a la asistencia técnica brindada por CONQUITO. El proyecto está dirigido a jefas de hogar, adultos mayores, instituciones educativas, organizaciones barriales y asociaciones de productores que buscan integrarse en una actividad económica productiva y solidaria. El proyecto busca capacitar en técnicas de cultivo orgánicas y solidarias y, al mismo tiempo, abrir canales de comercialización para este tipo de productos, encontradas en puntos estratégicos de la ciudad, conocidas como biosferas. La importancia de esta iniciativa recae sobre la capacidad de responder a desafíos como la pobreza urbana, seguridad alimentaria, manejo ambiental y participación ciudadana. A largo plazo, el proyecto busca mejorar el autoempleo y, al mismo tiempo, incrementar la conciencia ambiental, la solidaridad y mejorar el paisaje urbano con zonas verdes.

❖ Guía de crédito

Para las pequeñas y medianas empresas es increíblemente difícil obtener recursos financieros. Por esta razón, CONQUITO busca proveer el servicio de asesoría en la obtención de las mismas para actividades económicas. Los recursos financieros son un componente clave para la creación de empresas, pero también para la expansión de sus operaciones. La asesoría incluye la difusión de información sobre instituciones financieras, requisitos para acceder a préstamos, alternativas para créditos y programas estatales o municipales para la obtención de las mismas. El servicio también promueve la canalización efectiva de créditos por medio de alianzas estratégicas con instituciones financieras, cooperativas de ahorro y otras empresas, así como también el uso efectivo de capitales dentro de empresas por medio del ahorro y manejo de flujos de capital.

Componente importante es la creación del fidecomiso PROQUITO, que es manejado por la Corporación Financiera Nacional con fondos provenientes de la Municipalidad. La idea es que este fondo sirva como fuente de microcréditos para microempresas, mientras sus servicios son canalizados por CONQUITO. La Corporación también valoriza la capacidad del ahorro comunitario como fuente de capital y, por ello, se han creado iniciativas de cajas comunitarias y sociedades populares de inversión. Estas cajas tienen características de empresas autónomas, cuyos propietarios son personas que

tienen actividades económicas de pequeña escala y aportan a la caja con su aporte patrimonial. Estos fondos comunes son canalizados a los socios de la caja con la finalidad de prestar servicios financieros como ahorro, crédito y financiamiento.

❖ Revista Capital

Reconociendo la importancia de la información, CONQUITO estableció la Revista Capital, que busca ser un puente entre los diversos sectores geográficos del territorio, pero también entre el sector público y privado, autoridades con la ciudadanía, trabajadoras y patronos, pequeños y grandes empresarios con el afán de hacer del Distrito Metropolitano de Quito un escenario “ideal, confiable y libre de corrupción para los inversionistas” (CONQUITO, Perfil Institucional: 9).

Capítulo IV – Análisis teórico del Municipio de Quito y CONQUITO

Introducción

Habiendo detallado y profundizado sobre el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y CONQUITO, es necesario analizar los casos usando el modelo de gobierno dinámico en el capítulo I. Debido a que el análisis de CONQUITO inevitablemente pasa por el análisis de la evolución del aparato administrativo municipal, primero se hará el análisis y comparación para verificar si el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito posee aquellas características que plasman los autores Albuquerque, Harvey e Easterly:

- Pragmatismo y racionalidad en su accionar
- Comprensión y respeto de la división público-privada; procurando no asumir funciones productivas propias y limitándose a actuar sobre el aparato productivo privado, únicamente para coartar externalidades negativas
- Asumir competencias no tradicionales para mejorar la economía local
- Alianzas público-privadas para identificar problemáticas; crear soluciones; recibir retroalimentación y ser contable con la población
- Existencia de institucionalidad para el Desarrollo Económico Local

Seguidamente, se evaluarán las estrategias empleadas por CONQUITO, para establecer si éstas responden o no a un modelo de desarrollo integral. Esta base teórica está compuesta por las propuestas del Diamante de Porter, Mayer-Stamer y Knorringa, e incluyen las siguientes estrategias:

- Apoyo al los “best performers” de la economía local, comprendiendo que el desarrollo económico en un mundo globalizado depende de la especialización productiva para lograr ser competitivo
- Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, pues son los motores del empleo y base de una economía local sólida y sirven de apoyo a los “best performers”
- Provisión de un rango de servicios al sector privado que estén acordes al perfil económico del territorio.

- Creación de ventajas competitivas mediante la generación de demanda y de factores en:
 - Recursos Humanos
 - Recursos de Conocimiento
 - Financiamiento y Crédito
 - Infraestructura
 -

En concordancia con estas proposiciones teóricas, se deben tomar en cuenta las premisas sobre el deber ser del DMQ, en términos económicos, según lo establecido en el Plan Equinoccio 21: un territorio partícipe en el mercado global y competitivo.

Análisis y caracterización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Caracterizar al Municipio de Quito y su sistema administrativo requiere de una indagación en sus estructuras, así como también de sus acciones. El propósito es poder calificar el tipo de gobierno presente en el Distrito Metropolitano de Quito. Los nombres para los diversos estilos de gobierno cambian, dependiendo del autor referenciado, quien puede llamarlo “gestor”, “corporativo”, “emprendedor”, “gerencial”, etc. Para este estudio, se hará un análisis con base en la simple dicotomía “Tradicional/Dinámico”, donde un gobierno tradicional sería aquel que no posee, o posee únicamente en parte, aquellas características del modelo creado con base en las postulaciones de los autores Albuquerque, Harvey e Easterly.

Pragmatismo institucional

La primera característica de un gobierno dinámico es ser pragmático en su accionar. ¿De qué manera se puede determinar el pragmatismo de una institución como el Municipio de Quito? Se puede determinar por medio de la efectividad o eficiencia de sus acciones en términos de cobertura o costos. Sin embargo, desde el punto de vista de este análisis, el pragmatismo tiene más que ver con la creencia de que el deber de un gobierno es dar resultados a la población a la que sirve, haciendo caso omiso a posturas ideológicas de derechas o izquierdas, para tomar acción. El pragmatismo institucional, entonces, es hacer

lo que se considere necesario para mejorar las condiciones de vida en una localidad y no permanecer estático e indiferente ante los mismos.

El DMQ, tiene problemas claros, plasmados en directrices de acción y planes de largo plazo. Estos problemas requieren de acciones que las solventen, anteponiendo necesidades a posturas políticas. ¿Ha hecho esto el MDMQ? CONQUITO es el resultado de un análisis económico del territorio que desnudó serias problemáticas y, por esta razón, es pragmático, pues ofrece una respuesta clara y concisa, más aún cuando el MDMQ claramente se ha valido de sus competencias para proveer una solución que está dentro de su naturaleza institucional pero que antes no se ofrecía.

Las acciones pragmáticas son necesarias para un gobierno local dinámico, si es que busca mejorar las condiciones de la ciudadanía. Como propone Easterly, los resultados se obtienen: “saliendo al campo, hablando con los habitantes, diseñando mecanismos y experimentando con lo que funciona a niveles locales” (Easterly, 2006: 169). Puede que CONQUITO no solucione las problemáticas económicas de la ciudad, pero responde a las necesidades locales, por medio de mecanismos que interactúan directamente con la población; se busca ofrecer una mejor condición de vida.

Funciones no tradicionales

La segunda característica de un gobierno dinámico tiene que ver con el ejercicio de funciones no tradicionales. Sin embargo, al igual que el pragmatismo, ¿cómo se define lo tradicional o no tradicional? La respuesta requiere de un análisis histórico de lo que fueron las competencias y funciones regularmente ejercidas por un gobierno local. En una nación fuertemente descentralizada, las funciones consideradas típicas van a ser drásticamente diferentes a aquellas de un municipio en un país centralizado.

El Concejal Metropolitano de la Ciudad de Quito, Gonzalo Ortiz, aclara que históricamente, la municipalidad quiteña ha sido caracterizada como estable y efectiva, con una serie continua de alcaldes exitosos dedicados a la mejora de la ciudad. En el Ecuador, recae sobre los municipios la responsabilidad de ofrecer servicios básicos a la población, específicamente alcantarillado y saneamiento, agua potable, e infraestructura básica como aceras, calles, alumbrado y su mantenimiento. Aunque no siempre estables, estas tres

funciones han sido aquellas ejercidas de forma histórica por parte de los municipios de la república y pueden ser consideradas como tradicionales.

Como fue explicado en el Capítulo III, fenómenos como crisis económicas, reformas estructurales y booms económicos empujaron a los municipios a tomar posturas frente a lo que consideran sus atribuciones legítimas. La postura tomada por el Municipio de Quito, tanto en épocas de achicamiento del Estado central, como en su expansión, le dio una identidad propia y relativa autonomía al cabildo que se conformó, primero con la ley de régimen del DMQ y luego con el cambio producido bajo Paco Moncayo, legalizando las funciones atípicas que venía ejerciendo y potenciando la posibilidad de asumir nuevas atribuciones. Arrogarse funciones atípicas requiere de la capacidad para ejercerlas. Es evidente que la reestructuración del aparato administrativo del municipio, que contiene componentes jerárquicos típicos, empresas municipales y corporaciones especializadas, responde a la necesidad de crear un aparato capaz de cumplir funciones en diversos ámbitos fuera del rango de lo típico.

En términos económicos, la municipalidad identificó por sí sola la necesidad de actuar sobre el ámbito económico-territorial y de crear un plan de acción transectorial, incluyendo la creación de CONQUITO para resolver el problema de falta de factores competitivos y asistencia al pequeño y mediano empresario. Entender que las problemáticas de la ciudadanía (especialmente en una ciudad tan compleja como Quito) no se resuelven únicamente con alumbrado, alcantarillado y vías es el primer paso en el traslado de un gobierno tradicional hacia uno dinámico; proceso que se consolida con la creación de institucionalidad, destinada específicamente a resolver nuevas problemáticas. En el caso del MDMQ, la institucionalidad existe, y no solo en el ámbito económico, sino también a la hora de resolver problemas educativos, sociales, de salud, cultura y ambiente, convirtiendo a Quito en términos de asumir funciones no tradicionales, en un gobierno local de corte dinámico.

Alianzas público-privadas, retroalimentación y rendición de cuentas

La ideología impuesta por el Alcalde Paco Moncayo, cuando asumió el liderazgo del municipio, comprendía que el desarrollo de la ciudad de Quito, incluyendo su

economía, requeriría de un compromiso con el sector privado para el bien común. Las alianzas con el sector privado sirven para tener una mayor y mejor retroalimentación y emprender acciones directas y efectivas. Considerando las limitaciones que tiene un municipio en un país en vías de desarrollo, el MDMQ también crea alianzas para potenciar temas internos y capacidades propias de la operación del municipio con niveles de gobierno seccionales, instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas e instituciones supranacionales.

No se puede dejar de mencionar lo paradójico del desarrollo económico; pues, por una parte, las condiciones propicias para el mismo son establecidas por el Estado y en menor medida por gobiernos locales. Sin embargo, la actividad económica en el modelo ecuatoriano se hace en su mayoría por agentes económicos privados. El hecho de que existan agentes privados, los mismos que no pueden ser absorbidos por los diferentes niveles de gobierno en condiciones normales, requiere la efectivización de los planes de gobierno y que se tenga una medida de cooperación entre ambos sectores: mientras mayor cooperación existe, mayor probabilidad de que las políticas tengan éxito. El renovado interés por parte del sector público y privado de interactuar entre sí parece ser resultado de décadas de fallidas políticas implementadas de arriba hacia abajo.

La lógica del MDMQ se traduce en las tres estrategias usadas por CONQUITO, pues una de ellas es la concertación de actores, que se traduce en la creación de alianzas público-privadas, para canalizar los esfuerzos hacia el sector privado de la mejor manera. Formar alianzas y servicios específicos para actores económicos específicos requiere de mucho tiempo y recursos, especialmente cuando la mayor parte de los receptores de los servicios de CONQUITO son pequeños y medianos empresarios. Por esta razón, CONQUITO como ejecutor de las actividades económicas del plan Equinoccio 21, ha realizado todas sus alianzas con instituciones de carácter meso, es decir organizaciones representativas del sector privado que mantienen diálogos directos con el Estado y los gobiernos locales. El beneficio de mantener canales de diálogo con instituciones meso (como cámaras y asociaciones) es que se puede tomar mayor provecho de la organización existente, mejorando la comunicación y realización de acciones conjuntas.

Debido a que los servicios ofertados por CONQUITO tienen fuertes componentes de capacitación y asesoría, las alianzas necesitan ser de carácter estratégico y se realizan con organizaciones no gubernamentales, como INSOTEC⁹ y universidades con capacidades especializadas para asistir en estos servicios.

Desde un punto de vista de alianzas público-privadas, el MDMQ, y especialmente CONQUITO, han realizado alianzas con agentes privados, así como con la sociedad civil, que responden a la lógica del marco del plan Equinoccio 21. Lo importante de estas alianzas es que tienen el propósito de identificar problemáticas y ejecutar sus soluciones en conjunto. El hecho de que miembros del sector privado tengan voz y voto en el consejo directivo de CONQUITO demuestra la profundidad de estas alianzas. Por un lado, este sistema permite la retroalimentación entre socios aliados. Pero por otro, deja por fuera a aquellos que no son socios, segmentos de la población que tienden a ser marginados en la mayoría de ocasiones. Asimismo, un sistema poco inclusivo no permite una rendición de cuentas a la población. El Municipio del Distrito Metropolitano y CONQUITO deberían enfatizar la apertura de canales de diálogo con sectores específicos de la población que no están representados por las cámaras, con la intención de obtener una retroalimentación y poder tomar acciones que posiblemente instituciones de carácter meso no identifiquen. La rendición de cuentas debe ser una meta de todo gobierno democrático, no únicamente del MDMQ y sus instituciones, como propone Albuquerque (Albuquerque, 2004:163-165). Uno de los grandes beneficios de proyectos de desarrollo económico es la cooperación entre diversos actores y la democratización del proceso y esa oportunidad se debe aprovechar.

Institucionalidad para el desarrollo económico local en un mundo global.

La presencia de institucionalidad, destinada a resolver problemáticas en temas como salud, educación o economía es necesaria para un gobierno que busca dinamizar sus gestiones. CONQUITO fue concebida, creada y movilizada a través del ejercicio de

⁹ “El Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas (INSOTEC), tuvo un papel importante en el impulso original de CONQUITO, pues asesoraba a otras Agencias de Desarrollo Económico Local, como la de Cuenca” (Concejal Gonzalo Ortiz, entrevista, Abril 2009).

funciones de desarrollo económico-local, como parte de un componente de institucionalidad de desarrollo económico, que trabaja en ejes transversales. La existencia de CONQUITO, como una institución para el desarrollo económico, acredita al Municipio como un gobierno dinámico. Sin embargo, en un contexto global de drásticos cambios económicos, donde los flujos de capital, intercambio de bienes y personas es cada vez mayor, un gobierno realmente proactivo y dinámico no puede limitarse a solo extender la mano al sector privado. Tiene que, verdaderamente, buscar acoplar su economía local a la economía de orden global; estar a la vanguardia de las tendencias económicas y participar en una economía globalizada para generar mejores condiciones de vida.

A pesar de que participar tiene varias trayectorias, como ha demostrado Harvey, (Harvey, 1998: 3-4) el puente entre las actividades locales y el mundo globalizado recae en resolver los problemas que afligen a la economía quiteña, en particular su falta de innovación y competitividad. CONQUITO hace esfuerzos para cambiar los factores competitivos de la ciudad, incluyendo las capacidades humanas de sus habitantes, la infraestructura, disponibilidad de capital y los flujos de información. Estos factores son importantes para hacer de Quito una ciudad competitiva y globalizada; pero puede ser que tengan poco impacto, porque la mayoría de los servicios están orientados hacia pequeños y medianos empresarios, los cuales en términos de globalización pocas veces pueden lograr competir por su pequeño tamaño. Lo que se está estimulando, por mas énfasis que hagan CONQUITO y el MDMQ sobre la globalización, es la creación de pequeñas y medianas empresas y la estimulación del empleo y autoempleo que puede drásticamente cambiar la economía quiteña. Pero el “aterrizaje” de la globalización en un territorio como Quito, requiere del apoyo a los “best performers” locales, empresas grandes y capaces de competir a escalas mayores. Las estrategias no deben ser consideradas excluyentes entre sí; generar empleo por medio de pequeñas y medianas empresas es una excelente idea, pero hacer que Quito compita en el mercado global requiere que las empresas grandes del territorio tengan los canales de participación y las ventajas para poder competir. El desarrollo económico local requiere del apoyo a todos los actores económicos, sean estos pequeños o grandes u orientados hacia el mercado interno o externo, pero a la larga ayudar a los grandes puede generar un tejido empresarial y un efecto de arrastre que beneficia a ambos.

Apoyar lo local tiene enormes ventajas; pero la globalización va derrumbando los límites geográficos y abre la posibilidad de la localización de empresas multinacionales y transnacionales con alta capacidad de inversión y generación de empleo en la ciudad de Quito. La localización se logra mediante la generación de factores anteriormente descritos; pero se necesita estar conscientes de que a la hora de participar en el mundo globalizado, y más aún a la hora de buscar la localización de empresas en un territorio, la competencia debe limitarse al sector privado, pues las localidades también rivalizan. Quito está en directa competencia con Bogotá, Guayaquil, Lima y Medellín, entre docenas de otras ciudades para atraer la inversión y localización de empresas en su territorio. CONQUITO debe buscar promocionar a Quito como una ciudad con factores competitivos de la mejor calidad, mejores que las de sus competidores directos. Por medio del Parque Industrial de Turubamba, CONQUITO parece estar en un proceso incipiente de atracción de capitales extranjeros, pero no está claro si esto obedece más a una lógica de zonificación o globalización. CONQUITO, como institución económica del municipio, tiene un importante papel que jugar y, de hecho, lo está haciendo con la generación de diversas líneas de acción; pero hay un desajuste entre la visión que existe de Quito como una ciudad globalizada en el Plan Equinoccio 21 y las acciones de CONQUITO. Hacer de Quito una ciudad globalizada requiere ampliar los receptores de sus servicios, incluso a aquellos sectores o agentes que ya son privilegiados. Por otra parte, CONQUITO es un componente pequeño de lo que sería un proceso de hacer de Quito una ciudad que participa activamente en la economía global, y se debe trabajar de forma transversal en temas como infraestructura, transporte masivo, red telecomunicativa, componentes culturales, urbanísticos y especialmente buscar promocionar a la ciudad como una ciudad globalizada con un entorno favorable, especialmente comparada a sus competidores. El Plan Equinoccio 21 no consolida su visión y estrategia de cómo lograr que Quito participe en el mercado global; diversos componentes existen pero no se desarrollan de forma transversal y específica, el grado de dinamismo de la ciudad se limita al ámbito local y no global.

Las buenas intenciones por dinamizar el aparato administrativo y hacer de Quito un territorio con mejores condiciones de vida solo llegan hasta cierto punto, ya que existen limitantes que están fuera de su control. Si bien la globalización ha achicado el espacio

entre el mercado global y los territorios, hasta el punto que éstas tengan capacidades de desarrollo considerables, los gobiernos centrales siguen siendo un determinante importante en el desarrollo local. La inestabilidad e ineffectividad del gobierno central durante varias décadas ha permitido argumentar que los municipios se han convertido en los mejores agentes de desarrollo local en el país. No obstante, los municipios están y estarán inmersos en un sistema de gobierno centralizado donde pueden ser fácilmente afectados en términos de sus atribuciones y recursos. Un proceso de descentralización incipiente seguirá siendo un limitante importante. Más importante, con un gobierno central inestable, las posibilidades de participar en la comunidad y mercado global se ven coartadas y limitadas, sin una solución a la crisis institucional del gobierno central ecuatoriano; los mejores esfuerzos y dinámicas gestiones se verán restringidas.

Quizás estas limitaciones son las que llevaron al Concejo Metropolitano a la creación del Instituto de la Ciudad, que inició sus actividades en junio de 2008. El Concejo se dio cuenta de que el modelo de gestión urbana precisa de una reflexión académica, relacionada con los procesos de decisión que tienen lugar en la ciudad. Los objetivos principales del Instituto de la Ciudad son el análisis científico, conceptual y aplicado del desarrollo del DMQ, dirigido hacia la solución de los principales problemas urbanos, en apoyo a las decisiones de política pública; brindar un aporte significativo, desde su ámbito específico, a las acciones y los planes estratégicos de la ciudad, y responder a las particulares demandas de la gestión de la ciudad con instrumentos de reflexión académica aplicada.¹⁰

El Instituto busca trabajar conjuntamente con diversas instancias de la Municipalidad, universidades y demás centros de investigación de la ciudad en pro del conocimiento de la realidad urbana de Quito. Una de sus líneas de investigación es justamente la relación entre Quito y la globalización, habiendo desarrollado un trabajo

¹⁰ http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=28

sobre Quito como ciudad global, a la que se la califica como “metrópolis en transición”¹¹ y otro sobre el impacto de la crisis económica actual, sus escenarios y propuestas.¹²

¿Servicios ofertados para la creación de factores?

La estrategia principal que emplea CONQUITO para incrementar el desarrollo económico local es la aplicación de lo que Knorringa llama un rango de servicios directos para el sector privado. Implícitos o no, estos servicios actúan directamente sobre el Diamante de Porter, específicamente sobre lo que el llama factores, es decir la posesión por parte de una nación o territorio de elementos que permiten o impiden la creación de ventajas competitivas de los actores económicos locales.

La teoría de intercambio estipula que cada nación y territorio posee “factores de producción” (Porter, 1990: 73), que se materializan en los elementos necesarios para que las industrias sean competitivas. Los factores pueden ser variados e incluyen fuerza de trabajo, fertilidad de la tierra, recursos naturales, capital disponible e infraestructura. Con base en la calidad y cantidad de los factores disponibles en un territorio, se desarrollan las actividades económicas presentes; es decir, un país como el Ecuador exporta petróleo porque posee los factores en recursos naturales necesarios para su explotación, pero no incurre en la producción de semiconductores, porque no posee los factores necesarios para aquello.

Sin embargo, los factores naturales heredados de una nación, cada vez son de menor importancia para generar competitividad en una economía globalizada y son denominados “factores básicos”. En cambio, los factores más importantes para el desarrollo competitivo de una economía son aquellos que pueden ser desplegados y mejorados para las industrias presentes, también conocidos como “factores avanzados”. Según Porter, desarrollar todo un rango de factores avanzados tampoco es bueno, sino desarrollar aquellos que tengan incidencia directa sobre las actividades económicas locales que tienen capacidad de competir en el mercado global. Si el Ecuador tiene la ventaja de poseer recursos petroleros,

¹¹ http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_docman&Itemid=66

¹² http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php?option=com_docman&Itemid=67

debería desarrollar factores que incidan sobre esa industria. Asimismo, el desarrollo de factores es donde un gobierno local puede tener mayor incidencia pues está dentro del rango de acciones que son más innatas a ella, incluso la generación de demanda que podría estar al alcance de un gobierno local esta influenciada por leyes de contratación pública, y de una capacidad de compra suficientemente grande para lograr los resultados esperados. La generación de demanda en un país como el Ecuador, donde los gobiernos locales carecen de presupuestos y capacidades de compra suficientemente grandes para influenciar la demanda, como sugiere el Diamante de Porter, sería un ámbito del Gobierno Central.

Recursos humanos

Porter describe cuatro factores específicos que pueden ser desarrollados para incrementar la competitividad de las industrias. Los recursos humanos son uno de ellos. La estrategia de CONQUITO se centra en el desarrollo de factores en recursos humanos; el servicio ofertado de capacitación tiene ese propósito: mejorar en calidad y en cantidad las capacidades de los ciudadanos del DMQ, dirigido hacia el sector empresarial de pequeña y mediana escala. La capacitación que ofrece CONQUITO es bastante amplia, incluyendo sectores tan diversos como agricultura, metalmecánica y hotelera. ¿Existe una ideología concreta detrás de la creación de factores por parte de CONQUITO? Un rango de servicios tan diverso daría a entender que CONQUITO está jugando un papel asistencialista, reemplazando a instituciones de educación por sobre el desarrollo de factores avanzados que potencian las especializaciones territoriales.

Es imperativo que la creación de factores en recursos humanos se haga acorde a las especialidades económicas donde el DMQ pueda ser competitivo. Si bien es cierto, los esfuerzos de CONQUITO pueden culminar en la creación de un tejido microempresarial de importancia, esto no garantiza que sean empresas competitivas a nivel local menos aun a un nivel internacional. La paradoja es que CONQUITO busca ser efectivo en su oferta de servicios y crea alianzas con instituciones meso, como la Cámara de Comercio de Quito, con el afán de no ser excluyentes con la población. Es importante considerar si las alianzas están creando políticas muy genéricas, al crear un rango de servicios en capacitación demasiado amplio, pero de poca incidencia. Puede ser que la capacitación en manejo de

bosques, por ejemplo, tenga mucho interés. Sin embargo, es una actividad económica que simplemente no puede ser competitiva en este territorio; peor aún, esos individuos saldrán del territorio a uno donde el manejo de bosques sí es competitivo. CONQUITO no solo gasta recursos en capacitación en actividades poco competitivas y viables dentro del territorio, sino que financia el desarrollo competitivo de otros territorios.

El desarrollo económico de Quito depende, en gran medida, de la producción de factores avanzados para sectores donde se tienen capacidades de ser competitivos, a nivel nacional y aún más a nivel internacional. CONQUITO no tiene que cambiar su postura sobre el apoyo al sector empresarial de pequeña escala, pero sí hacer lo que hace con la bolsa de empleo por ejemplo; empatar la oferta con la demanda. En otras palabras, debe crear factores humanos que serán aprovechados por las especializaciones económicas endémicas a la ciudad de Quito. CONQUITO debe indagar a profundidad el perfil económico local; determinar cuáles son los sectores económicos más competitivos; determinar sus necesidades; modalidades de producción y desarrollar los recursos humanos acorde a eso. Si bien existe información sobre la condición económica de el DMQ, un impulso al desarrollo económico local requiere de una indagación mas profunda de las capacidades de las empresas e industrias locales. Las alianzas entre las instituciones meso y CONQUITO deben profundizarse para potenciar directamente a los “best performers”. Esto no significa que los otros sectores e interesados se quedan por fuera, pero hacer del DMQ un territorio globalizado requiere de ello.

Actualmente, la oferta de servicios para la capacitación, y por ende el desarrollo de factores avanzados para el desarrollo económico, son: ciencias y técnicas aplicadas, artes artesanía y gráfica, alimentación, gastronomía y turismo, agropecuaria y acuicultura, comercio y servicios financieros, computación e informática, construcción, gestión empresarial, educación y capacitación, electricidad y electrónica, forestal, ecología, idiomas y comunicación, mecánica automotriz e industrial, minería, procesos industriales, salud y servicio a las personas. Se trata de una gama sumamente amplia de servicios específicos y, si bien el deber de una institución pública como CONQUITO es estar al servicio de la población, es necesario hacer la pregunta: ¿empata esto con la meta de que el DMQ participe de forma competitiva en la economía global?

Recursos en conocimientos

Son aquellos factores que incluyen los conocimientos científicos, técnicos y económicos de un territorio. Por una parte, estos conocimientos recaen sobre los ciudadanos del DMQ; pero por otra, permiten su desarrollo por medio de instituciones dedicadas específicamente a ello, como las universidades o el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, por ejemplo. CONQUITO incide sobre el desarrollo de factores de conocimiento con diversas estrategias. Por un lado, el desarrollo de factores de conocimientos es resultado directo del desarrollo de factores en recursos humanos, pues son los tenedores, desarrolladores e implementadores de los conocimientos. CONQUITO influye, entonces, en su desarrollo por medio de su servicio de capacitación, aunque este no necesariamente empate con las necesidades y perfil de las actividades económicas con mayor potencial.

Por otro lado, el desarrollo de conocimiento institucional tiene una incidencia cada vez mayor, especialmente cuando los espacios y tiempos se reducen gracias a la tecnología. Estas instituciones incluyen universidades, institutos de investigación privados, publicaciones e instituciones públicas. Uno de los desafíos más grandes del sector privado es dedicar tiempo y recursos al análisis de información, estadística y novedades del mercado. Sin embargo, es indispensable para poder estar en la vanguardia de su sector y ser competitivos. Los beneficios de ser una institución pública es que puede servir de puente entre la información en el mundo global y las empresas que están en necesidad de ella; mejor aún si emplea a gente con talento para hacer análisis y sugerencias sobre los temas de importancia.

CONQUITO genera factores de conocimiento de forma específica por medio de dos componentes. El primero es el Observatorio Económico, que se dedica exclusivamente al análisis de la situación económica y social, posibilitando, así, la lectura y/o análisis de la coyuntura territorial, que tiene una incidencia sobre las tomas de decisiones del sector privado, pero también permite visualizar cambios al mediano y corto plazo. Es necesario tener información confiable y clara, ya que las actividades económicas competitivas tienen que estar un paso al frente de sus competidores valiéndose de lo que ocurre y ocurrirá.

El Observatorio Económico expide información, mayoritariamente estadística, que es de gran importancia para el sector privado y para complementar esto, CONQUITO publica especificidades de la coyuntura territorial por medio de la revista Capital. Continuando con la ideología de que el desarrollo económico se logra únicamente por medio de alianzas entre diversos sectores de la sociedad, la publicación además de complementar la información estadística, busca seguir construyendo lazos de cooperación entre los diversos sectores, potenciando ese pilar de desarrollo que este municipio considera tan importante, y que se constituye como factores de conocimiento, dependiendo de quién acceda a ella. Las guías de acceso de crédito no son un factor avanzado para una transnacional; sin embargo, sí lo son para un pequeño empresario. De esta forma CONQUITO también aporta a la creación de factores de conocimiento.

La crítica sobre la creación de factores de conocimiento de CONQUITO tiene que ver con la especificidad, o más bien, la falta de ella. La distribución de información genérica, como datos sociales y económicos del territorio, tiene importancia pero debe ser parte de la elaboración de información para sectores económicos específicos, sugiriendo oportunidades y riesgos. Una indagación más profunda sobre los significados de la información por parte de CONQUITO, puede ser transmitida a gremios y cámaras especializadas y de esta forma actuar sobre las mismas, incluso creando políticas conjuntas. Las ventajas de CONQUITO de estar inmerso en la dinámica territorial permiten la generación de información más específica y rompe los límites de lo genérico, pues existen otras instituciones nacionales con la misma capacidad. La asesoría brindada para el desarrollo empresarial y acceso al crédito tienen un información específica para un segmento de la población; los pequeños empresarios y emprendedores, la calidad y utilidad de esta información, deberían ser replicadas para empresas de diversos tamaños y actividades, para incluir características de calidad, estándares internacionales y costos, para que las industriales locales puedan competir. Sin embargo, esto requiere que CONQUITO se informe a profundidad sobre la economía local, para poder distribuir información pertinente y específica.

Recursos de capital

La generación de nuevos factores competitivos como tecnología, capacitación y expansión a nuevos mercados requiere de capital; sin capital no existe desarrollo económico local. El capital no es homogéneo y existe en liquidez, deuda, bonos, e inversiones, cada uno con sus características particulares. La designación de capital, sin embargo, sigue siendo competencia del Estado central, regulado por tasas de interés y la estructura legal que rige las actividades bancarias. Por ello, en cierta medida, la generación de factores competitivos en capital depende del grado de competitividad del Estado central.

Generar factores en recursos de capital para un municipio es tarea difícil, por más dinámico que sea un gobierno. Sin embargo, existe un limitado grado de acción que puede ser aprovechado para mejorar la condición nacional, facilitando la generación de factores competitivos por parte del sector privado. CONQUITO, buscando facilitar la generación de factores en capital, ha desarrollado una doble estrategia. Por una parte, la existencia de capital no significa que esta sea de fácil acceso, especialmente por los requerimientos para préstamos y crédito que suelen hacer de su obtención una tarea difícil. Pero por otra, por más oferta de capital que exista, si esta información no se distribuye de forma adecuada nadie accederá a ella. La información es clave para la generación de factores en capital y de esto se ha valido CONQUITO, que si bien no está generando factores, por la difusión informática, sí está permitiendo que se generen en instituciones privadas. Alianzas público-privadas permiten la obtención de información pertinente por CONQUITO; esta información, a su vez, se transmite a pequeños empresarios que tienden a ser los que más problemas tienen a la hora de obtener créditos. CONQUITO juega el clásico papel de facilitador, aunque en un ámbito poco tradicional. La difusión apropiada de información es clave para la generación de factores de capital.

La transmisión de información al sector privado y alianzas con las instituciones financieras no garantiza el incremento del capital, ni la ampliación de tipos, ni la oferta. Esto se debe a que la mayoría de condicionantes para la creación de factores de capital competitivos no están en control de CONQUITO ni del municipio.

La estrategia de ofertar créditos directamente a la población por medio de PROQUITO es de las más dinámicas emprendidas por la institución, comprendiendo que su

influencia sobre la creación de factores de capital como una agencia de desarrollo económico municipal es inexistente y se limita únicamente a facilitar su creación. Asumir funciones de distribución crediticia, aunque sea a través de un convenio, resuelve la problemática de escasez de crédito para el pequeño y mediano empresario y da paso a la generación de factores internos, pues sus propias acciones de divulgación informática la convierten en la receptora de su misma acción. Involucrarse en un servicio tan poco tradicional tiene riesgos para CONQUITO. Específicamente este servicio se realiza en convenio con otras dos entidades para su funcionamiento: el municipio y la Corporación Financiera Nacional, lo que involucra el riesgo de que estos aliados cesen su colaboración durante cambios políticos, económicos y estructurales. Asegurar la continuidad de PROQUITO debería ser prioridad de CONQUITO.

Una nueva fuente de crédito en el mercado quiteño puede tener impactos tan profundos que CONQUITO debería no sólo buscar su continuidad, sino también la expansión de sus servicios. Es posible que, valiéndose de sus alianzas público-privadas, CONQUITO pueda incrementar el crédito ofertado, o incluso no se debería descartar la posibilidad de que CONQUITO y PROQUITO se conviertan en una verdadera entidad financiera, un Banco Municipal de Desarrollo, permitiendo la creación de reales factores de crédito y no sólo influencias sobre ellos. Dinamizar la oferta crediticia municipal y privada en CONQUITO resulta más beneficioso que solamente incrementar la competitividad y productividad de los actores económicos locales, pues podría tener un efecto multiplicador atrayendo a capitales externos, empresas, y capital humano.

La capacidad de generar capital endógeno es algo que CONQUITO ha sabido aprovechar en buena forma. Los barrios y comunidades locales ya poseen un tejido microempresarial, en la forma de tiendas, mecánicas, costureras y diversos micro-emprendimientos, que generan capital. Por más limitado que este capital sea, tiene un valor enorme, especialmente para empresas de pequeña y mediana escala, que se benefician mucho de montos que parecerían insignificantes. Aprovechar estos ingresos de forma adecuada, y entender que pueden generar nuevas ganancias, es una estrategia de generación de factores en recursos capitales. La oferta de microcréditos es una actividad que tiene alto

riesgo de pagos incumplidos y depende en alta parte de un tejido social alto que obliga al pago pronto. Ni la banca privada ni CONQUITO poseen ese nivel de penetración en el tejido social barrial y comunitario. Sin embargo, CONQUITO sí posee el conocimiento y la posibilidad de interactuar a nivel local, para coordinar y facilitar la creación de cajas comunitarias, donde se pueden generar factores de capital competitivos, ofertados a sectores extremadamente marginados por el sistema financiero tradicional. Esta es, seguramente, la estrategia que más impulsa el desarrollo de un tejido micro y pequeño empresarial en la ciudad de Quito. Sin embargo, al igual que el desarrollo de factores humanos y de conocimiento, la acción de crear cajas comunitarias debería tener algún tipo de orientación para que los recursos no sean mal gastados y generen emprendimientos con capacidad de participar en un segmento de mercado competitivo.

Recursos de infraestructura

La infraestructura es, por excelencia, el factor que los gobiernos locales y centrales han desarrollado de mejor manera, por varias razones. Es visible, entonces, que sí tiene un valor político, y es necesario que no sea únicamente usado por empresas. Si bien la infraestructura tradicional, como carreteras y puentes, no genera una ventaja competitiva en sí misma, si esta se encuentra en malas condiciones, o si ésta es inexistente, las consecuencias pueden ser devastadoras para la competitividad. Por ejemplo, dos localidades compiten en la exportación de productos perecederos; ambos están a 50 Kilómetros del puerto, sin embargo en una de las localidades las condiciones de la carretera son malas y la travesía dura ocho horas, tiempo suficiente para que el producto se eche a perder. La carretera es un origen de la falta de competitividad.

CONQUITO no está a cargo de la creación de infraestructura, pero debería hacer énfasis dentro del sistema municipal sobre la importancia de que es clave que la infraestructura esté en buenas condiciones. Aprovechando su contacto con el tejido empresarial, y sus alianzas con el sector privado, CONQUITO podría trabajar en conjunto para identificar la infraestructura que falta o está en mal estado, lo que puede tener un impacto negativo en el funcionamiento de las empresas, afectando su competitividad.

Si se hiciera este ejercicio, se detectaría que mucha de la infraestructura que está afectando negativamente la competitividad no está en malas condiciones, sino que ni siquiera existe. Ésta es infraestructura especializada, donde sí se pueden crear ventajas competitivas frente a otras localidades. Por ejemplo, en las mismas dos localidades anteriores, las condiciones de las carreteras están en excelente estado y la travesía al puerto es de 8 horas para ambos; pero en una de ellas el Alcalde decide construir un tren de alta velocidad al puerto, permitiendo que los productos lleguen de forma más rápida y fresca a su destino, creando una ventaja competitiva, gracias al tren de alta velocidad. Esta infraestructura especializada permite generar ventajas competitivas considerables y distinguir a las localidades en la competencia por el mejor posicionamiento en el mercado global. CONQUITO debería reconocer que la infraestructura especializada generaría la mayor ventaja competitiva para las empresas locales. Definitivamente, un tren de alta velocidad no generará las mismas ventajas competitivas que una red de fibra óptica. Es obvio que CONQUITO puede interactuar con el sistema municipal de planificación y las empresas dedicadas a la infraestructura (agua potable, alcantarillado, vías, transporte), dadas las facilidades que tiene para identificar las necesidades locales y respaldarlas. Adicionalmente, la creación de factores en infraestructura no únicamente se limita a aquellas usadas por las empresas; infraestructura cultural como teatros, parques y estadios tiene incidencia sobre la atracción de la ciudad y la calidad de vida de los que habitan en ella. “Sobre eso, CONQUITO tiene cero incidencia; pero dentro de los Planes de Gobierno y de mediano plazo esta infraestructura debe estar considerada, siendo un ejemplo estos nueve años de gobierno local en que se han puesto al servicio, con remodelaciones y restauraciones, teatros, museos y centros de convenciones”, según explica el Vice-alcalde de Quito, Gonzalo Ortiz (Concejal Gonzalo Ortiz, entrevista abril 2009).

La Factoría del Conocimiento es una infraestructura especializada de CONQUITO, orientada específicamente para empresas de pequeña escala. Así como carreteras y aeropuertos son importantes para empresas establecidas, el mismo impacto tienen instalaciones con telecomunicaciones y hardware para una empresa que se está creando. Esto proporciona no solo un ambiente propicio para el desarrollo de una empresa vulnerable, sino que le da una ventaja competitiva frente a aquellas que no usan sus servicios. El

objetivo de CONQUITO debería ser convertir al Distrito Metropolitano de Quito en una verdadera factoría del conocimiento; donde la infraestructura tradicional y especializada hace del territorio una incubadora de empresas competitivas.

La necesidad de reformular el Plan Maestro y orientar la creación de factores

El diseño institucional de CONQUITO provoca que la gran mayoría de sus servicios y generación de factores se orienten hacia pequeños y medianos empresarios. Esta estrategia es una excelente forma de combatir la pobreza y generar empleo dentro del territorio. Sin embargo, el tejido empresarial de pequeña y mediana escala es uno de los varios componentes del desarrollo económico integral y difícilmente se logrará completar los objetivos del Plan Equinoccio 21 de hacer del DMQ un territorio partícipe del mundo globalizado, con este enfoque. Apoyar a los “best performers” establecidos tiene sus ventajas, en términos de generación de empleo y riqueza; pero también por la asociatividad y arrastre que puede crear con empresas familiares, de pequeña y mediana escala. Para lograr los objetivos del Plan Equinoccio, CONQUITO debe modificar la oferta de sus servicios, crear algunos nuevos y tener una visión más completa sobre la economía territorial.

Tener un tejido empresarial de pequeña escala crea una base económica sólida y dinámica que brinda beneficios para la ciudadanía, de acuerdo al Plan Bicentenario. Sin embargo, si no existe una estructura empresarial competitiva acoplada al mercado global, se corre el riesgo de que la economía territorial se vuelva rudimentaria. Se debe cuestionar la concepción de la economía quiteña, si se desea que ésta sea parte del mercado global; esto inevitablemente pasa por la identificación de aquellas empresas con mayor potencial.

La concepción de la economía quiteña no debe ser únicamente a largo plazo; ésta debería estar basada en las capacidades y potencialidades existentes y aprovechar de mejor manera el territorio. Por más que se quisiera, Quito no puede ser bueno en todas las actividades económicas y se debe analizar cuáles son las industrias, servicios y empresas que tienen la capacidad de participar en un mercado global de forma competitiva, para darles el apoyo que necesitan. La especialización económica del territorio es fundamental

para el desarrollo económico integral. Crear un perfil económico de CONQUITO basado, por una parte, en un denso tejido micro-empresarial, y por otra, en un territorio globalizado y especializado, facilitaría el cumplimiento de las metas de los Planes Bicentenario y Equinoccio 21, así como la creación de políticas, estrategias y acciones que estén acorde a la realidad económica territorial.

Una vez realizado un análisis económico que identifique los “best performers” y las potencialidades territoriales, CONQUITO y el municipio podrían refinar sus estrategias para el desarrollo económico y el desarrollo de factores. El rango de creación en recursos humanos actualmente es muy amplio para diversos sectores de la economía, con una oferta tan grande uno no puede dejar de hacerse la pregunta: ¿qué calidad y efectividad tiene esta capacitación? Como ejemplo, un análisis del tejido económico del DMQ demuestra que las finanzas, metalmecánica, y servicios turísticos son los que mayor capacidad tienen para competir en el mercado internacional. CONQUITO debería fomentar la capacitación en estos sectores. Esto no significa suprimir la capacitación en otros sectores económicos, pues, seguro, hay una demanda por ellos y es importante tener una base económica diversificada. Pero, como plantea Porter (Porter1990: 80), la creación de factores debería ser en cantidad y en calidad. La creación de factores en recursos humanos para las actividades financieras, metalmecánicas y turísticas debería ser más profundo, desarrollado y con el único propósito de hacer de estos sectores competitivos en el mercado global. La idea es generar recursos humanos que estén acorde al perfil económico del DMQ y potenciar a los “best performers”.

La difusión de información económica es un elemento importante para el desarrollo del sector empresarial. Sin embargo, ¿la creación de factores de conocimiento por parte de CONQUITO tiene una importancia considerable? Tanto el Observatorio Económico como la publicación de Capital producen información que es replicada por otras instituciones. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos produce información económica y social de importancia. Así también las distintas cámaras producen publicaciones que contienen información sobre el clima de negocios y la economía. La cantidad de información económica y empresarial no seguirá creando factores de conocimiento; más bien, lo que comienza a importar es la calidad de información. CONQUITO debe buscar

especializar la información que divulga, para que ésta no esté compitiendo con información estatal, de las cámaras y una miríada de organizaciones no gubernamentales. CONQUITO debe analizar qué ventajas posee en la recolección de informática y qué tipo de informática puede recopilar que no está en libre circulación; de hecho ya lo hace, pero mientras más se especializa, más valor e impacto tendrán sus acciones. Por ejemplo, la fortaleza de CONQUITO y del municipio ha sido valerse de las alianzas público-privadas y la publicación puede funcionar como una herramienta para fortalecer estas alianzas, como ya lo viene haciendo. Así también, el Observatorio Económico y la Revista Capital deberían responder a un análisis a profundidad sobre el carácter económico del territorio y lo que se desea a largo plazo para la ciudad. Tomando el ejemplo anterior, si se concluye que Quito es un territorio competitivo en las actividades financieras, metalmecánicas y turísticas, sería importante que la recopilación y difusión de información económica tenga componentes de interés para estos sectores, pues a largo plazo serán el motor de la economía local. La especialización informática es clave para el desarrollo económico local y es necesario que la misma esté acorde con lo que en el territorio se hace.

Por su parte, habría que hacer un estudio de lectoría de la revista Capital para ver su penetración y alcance. Por la manera de ser del consumidor, en todas partes del mundo, al ser una revista distribuida gratuitamente —y, por lo tanto, subsidiada con recursos públicos—, puede partirse de la hipótesis de que el lector probablemente no le da todo el valor que tiene, por lo que habría que investigar el nivel de aprecio que le da el lector, la cantidad de tiempo que dedica a leerla y si la publicación realmente cumple para cada uno de ellos un papel valioso en proveerle información sobre el entorno microempresarial, el mercado, las mejores prácticas en su campo de interés y en otros, los ejemplos de empresas que han salido adelante, historias de empresarios, etc. Además, habría que comparar su lectoría, distribución, impacto, adhesión, con otras revistas económicas pagadas y con circulación consolidada en el mercado.

La creación de factores crediticios es donde CONQUITO ha sobresalido, pues ha asumido una función no tradicional y ha impuesto una estrategia múltiple que incluye información, asesoría y facilitación de difusión de capitales. Esta generación de factores es realmente dinámica y tiene un potencial enorme. Pero para dar el salto adelante a una

ciudad realmente globalizada, lamentablemente no es suficiente. CONQUITO debería buscar potenciar y desarrollar a profundidad esta competencia que ha asumido, pues es una herramienta enorme para el desarrollo económico, no sólo para la pequeña y mediana industria, sino, incluso, para ampliación del la gran industria. Sin la posibilidad de fiarse del sector privado de forma continua y por la pérdida de autonomía de un proyecto político municipal, hay que buscar la autonomía de este servicio y crear un banco municipal de desarrollo. Ahora más que nunca, debido a su limitada autonomía y reserva, CONQUITO debería canalizar sus recursos de mejor manera hacia aquellos sectores con mayor potencial, incluyendo el micro empresariado que de mejor forma utiliza préstamos de pequeña escala, pero también a los sectores con mayor potencial de desarrollo.

Como fue explicado, la necesidad de generación de factores en infraestructura competitiva recae sobre la posibilidad de crear infraestructura especializada. No es competencia de CONQUITO la creación de infraestructura, pero como agencia de desarrollo económico tiene que identificar la importancia de infraestructura especializada para los sectores con mayor potencial, pues la inexistencia de la misma, incluso con todos los otros factores en pie, puede traducirse en una paralización del desarrollo económico.

En general, CONQUITO, aprovechando el mayor grado de dinamismo del municipio y sus propias capacidades, ha hecho un excelente trabajo en la generación de factores competitivos en recursos humanos, de conocimiento, capitales e infraestructura, comparado con otros gobiernos locales en el Ecuador. Sin embargo, el Plan Equinoccio 21 ha puesto como meta que el territorio del Distrito Metropolitano de Quito sea competitivo a nivel regional y global y esta no es una tarea fácil. Desafortunadamente, la creación de factores que ha realizado CONQUITO no darán los resultados por el momento, esperados para lograr el aterrizaje de la economía global en el territorio. Esto no sucede por ineficiencia de CONQUITO o el municipio, sino porque el Plan Maestro para la economía no les da un claro norte a las acciones de CONQUITO. Si bien existe un eje económico transversal, éste sigue siendo demasiado general para dar el salto a la economía global, ya que no identifica las potencialidades territoriales y especializaciones. Por el momento, el enfoque es demasiado difuso, lo que da el beneficio de que tiene una cobertura amplia, incluso cumpliendo con ciertas metas de ambos planes; pero sigue siendo demasiado

general para potenciar a los “best performers” y acoplar al DMQ a la economía global de forma competitiva. El plan de desarrollo económico de Quito no tiene un norte claro; más bien apunta para los cuatro puntos cardinales. No se puede dejar de enfatizar la importancia de desarrollar una economía especializada y competitiva, pues es el componente clave para articular a las empresas locales con la economía global de forma competitiva y lograr un desarrollo económico verdaderamente holístico.

Capítulo V – Conclusiones

El análisis del proceso de dinamización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la creación de CONQUITO y las acciones de esta institución permiten arribar a conclusiones.

Causas para el cambio de modelo

Respecto a la institucionalidad municipal, el análisis desde la perspectiva histórica permite entender que el mismo ha pasado por un proceso de cambio que no desmanteló la institucionalidad de la era “tradicional”, previa a la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, sino que se desarrolló todo un aparato a su alrededor que permitió ejercer nuevas y dinámicas competencias, incluyendo la creación de corporaciones y fundaciones especializadas, en conjunto con las establecidas empresas municipales.

Se podría afirmar que el ejercicio de funciones tradicionales, como alcantarillado y agua potable fueron importantes para que el MDMQ, pues sirvieron como proceso de aprendizaje interno para demostrar que una gestión efectiva era posible, como para que el municipio se mostrara como un agente de desarrollo efectivo. ¿Pero cuáles fueron los catalizadores de este proceso de dinamización?

El caso de la dinamización del MDMQ, que resultó en la creación de corporaciones incluyendo CONQUITO, es interesante pues tiene varias vertientes, ninguna de las cuales tiene que ver con presiones del sector privado; es un proceso endógeno de mejora de su gestión. Como explica el Concejal Gonzalo Ortiz sobre las presiones del sector privado: “¿Demandas del sector privado? No existían. Es que al MDMQ no se le podía demandar aquello, porque no se tenía ni idea de que la municipalidad estaba para eso. Las demandas máximo llegaban a que se proporcione agua, luz, alcantarillado y permisos de construcción, porque ni siquiera se le permitía mucho su rol planificador” (Concejal Gonzalo Ortiz, Entrevista CONQUITO, 2009).

Por una parte, los cambios institucionales que se realizaron paulatinamente después de 1993, y que se aceleraron a partir del 2000, se deben a un proceso de descentralización. Aunque la descentralización en el Ecuador siempre ha sido un proceso incipiente, la Ley

del Distrito Metropolitano de Quito desconcentró y cedió varias competencias al MDMQ. La dinamización del MDMQ es el resultado de un incipiente proceso de descentralización que le permite asumir nuevas competencias. Por otra parte, la dinamización acelerada que se evidencia a partir del año 2000 tiene dos razones de ser. La primera es un liderazgo comprometido y proactivo; las bases para realizar cambios en el aparato del MDMQ estaban en pie desde 1993 y, aunque sí se realizaron algunos cambios dinámicos que permitieron atajar problemáticas endémicas (el más notable, el trolebús), estos nunca llegaron a niveles de inserción en el tejido local hasta que Paco Moncayo se posesionó como alcalde, y lo demostró en la recuperación del centro histórico.

Esto nos lleva a la conclusión de que la dinamización del MDMQ es resultado de un grupo de liderazgo comprometido con el cambio. La segunda tiene que ver con situaciones de tensión, las mismas que tienden a causar los cambios más drásticos dentro del Estado y gobiernos subnacionales, ejemplificado por los cambios durante los reajustes estructurales y modelos cepalinos de mitad de siglo, y en las iniciativas tomadas por gobiernos locales en Gran Bretaña y Alemania para lidiar con la pérdida de empleo. No es coincidencia que la aceleración del proceso de dinamización se da después de la crisis financiera durante el gobierno de Jamil Mahuad. La dolarización, la pérdida de depósitos bancarios y el hecho de que la ciudad de Quito fuera escenario de enfrentamientos políticos continuos, como levantamientos indígenas y populares, dejaron en claro que el DMQ y el MDMQ eran sumamente vulnerables frente a situaciones de conflicto y mostraron que existía un vacío en la capacidad de gestión municipal durante épocas de crisis; peor aún, el bienestar de la población del DMQ no podía depender del Estado central. El MDMQ asume nuevas competencias y dinamiza su aparato y gestión por la crisis política, económica y social.

Está claro que el MDMQ ha pasado por un proceso de dinamización de su aparato administrativo y capacidad de gestión, ¿pero es este un gobierno local dinámico según el modelo presentado en el capítulo primero? Acorde al análisis de capítulo cuarto, el MDMQ tiene todas las características de un gobierno local dinámico, aunque en diferentes grados y requiere de mayor desarrollo de sus capacidades. El MDMQ es un gobierno con rasgos dinámicos moderados, que responden más al cumplimiento de las necesidades de un

territorio con las características del DMQ. La evolución que se presenta desde 1993, y especialmente desde el 2000, responde a empatar las capacidades municipales con las necesidades territoriales más que convertirse en el motor del desarrollo territorial. Sin embargo, durante los últimos ocho años, el MDMQ ha logrado igualar su gestión con las necesidades del DMQ y comenzar a enfocar su gestión hacia el cumplimiento de los Planes Equinoccio 21 y Bicentenario, asumiendo el rol de motor del desarrollo local en la mejora de las condiciones social, política y económica en un contexto de globalización.

El uso de corporaciones

El proceso de dinamización ha visto cambios dentro de la institución, incluyendo la creación de planes directrices maestros, corporaciones y fundaciones. CONQUITO es una corporación creada bajo este proceso. Tomando en cuenta que las directrices bajo las cuales fueron creadas las corporaciones, incluyendo CONQUITO, buscan crear un municipio capaz de gestar y servir a la población de forma efectiva y eficiente, se escoge el modelo de corporaciones como la mejor opción para prevenir la paralización típica de una entidad pública. La razón para ello es que una corporación se comporta, por sus estatutos legales, como una entidad privada y no como una pública, evitando rígidas, engorrosas e ineficientes leyes de contratación pública¹³ y la posibilidad de sindicalización que coartan la eficiencia de un gobierno local. La creación de CONQUITO y otras corporaciones se debe a que son el modelo que más fácilmente logra los objetivos plasmados en el Plan Equinoccio 21 de un gobierno efectivo.

Resultados de los servicios de CONQUITO

La creación de CONQUITO busca mejorar las condiciones económicas del DMQ de la forma más eficiente, buscando reducir las tasas de pobreza, crear plazas de trabajo,

¹³ La Asamblea Constituyente expidió en julio de 2008 una Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que cambió por completo las reglas en este campo (Suplemento del Registro Oficial N° 395, lunes 4 de agosto de 2008). También puede consultarse la ley, su reglamento y sus reformas en el sitio web del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP): http://www.compraspublicas.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=58&Itemid=128.

innovar al sector privado y facilitar al acceso al crédito por medio de servicio para el sector privado, de acuerdo al Perfil Institucional de CONQUITO, que muestra los resultados de sus servicios durante el periodo de enero 2005 hasta octubre del 2008.

La creación de factores en recursos humanos y conocimientos por medio de capacitación es donde CONQUITO ha actuado en la línea de fomentar la competitividad, según lo establecido en el Plan Equinoccio 21 y el modelo de gobierno desarrollado en el capítulo primero:

1. 38.565 capacitados en gestión empresarial, perfeccionamiento en construcción, atención al cliente, informática, tecnologías de la información, tecnología automotriz, estrategias de negocios, calidad, gestión ambiental, gestión de servicios emergentes, marketing de servicios, elaboración de planes de negocio, entre otros
2. 483 cursos dictados
3. Evaluación de impacto del proyecto en el año 2005, con los siguientes resultados (considerando un universo de 11.000 personas):
 - ✓ 300 nuevos negocios creados
 - ✓ 273 negocios existentes fortalecidos
 - ✓ 360 familias han incrementado ingresos
 - ✓ 30% de nuevos ingresos van a educación
 - ✓ 55,6% ha mejorado desempeño laboral
 - ✓ 48,5% han realizado innovaciones

La Bolsa de Empleo no necesariamente responde al incremento de la competitividad territorial, pero sí a problemas dentro del mercado laboral territorial, que definitivamente, pueden ser limitantes. Los resultados de la Bolsa de Empleo, desde enero 2005 hasta octubre 2008 son:

1. Diseminación de servicios: Tres Bolsas de Trabajo ubicadas en distintas zonas de la ciudad

2. Alianza con la Universidad Central y la Escuela Politécnica del Ejército para el fortalecimiento de la Bolsa de Trabajo
3. Red de 969 empresas utilizando el servicio
4. Registro de 25.671 personas
5. 4.370 personas colocadas en empleo directos
6. 8.000 empleos generados a través los distintos proyectos de CONQUITO
7. Ocho ferias de empleo realizadas, dos de ellas para el reclutamiento de personal con discapacidad y enfermedades catastróficas. (Ibíd.)

Un importante componente de los servicios de CONQUITO es su servicio para el desarrollo empresarial por medio de la Incubadora de Empresas, cuyos resultados desde enero 2008 hasta octubre 2008 han sido:

1. Tres Centros de Servicio de Desarrollo Empresarial instalados en la Mariscal, Calderón y la Factoría del Conocimiento
2. Un equipo multidisciplinario altamente capacitado, brindando asesoría, asistencia técnica y seguimiento
3. 133 nuevas empresas productivas y de servicio incubadas (el 64% pertenecen al sector de servicios, de las cuales se destacan las vinculados a las TIC's, Energía Eólica, Capacitación, Turismo y Mensajería)
4. 119 empresas fortalecidas a través de asistencia técnica
5. 75% de ocupación en la Incubadora de Empresas
6. 5.180 asesoramientos microempresariales
7. 29 Ruedas de Negocios y Ferias
8. 32 eventos de difusión de la Cultura Emprendedora en colegios profesionales y universidades de Quito
9. 2.435 usuarios de los telecentros
10. Organización del concurso "El Reto es Tuyo", donde 480 emprendedores de todo el país participan con su idea de negocios (Ibíd.)

Los resultados de AGRUPAR, programa de Agricultura Urbana Participativa, son interesantes:

1. 574 Unidades Productivas Agropecuarias fortalecidas
2. 14.667 asistencias técnicas en agricultura orgánica realizadas
3. 24.465 personas capacitadas en agricultura orgánica y transformación de alimentos
4. 289 infraestructuras de apoyo a la producción implementadas (cuyeras, colmenas, sets de riego por goteo y micro-invernaderos)
5. 18 huertos cuentan con certificación orgánica
6. 23 espacios de comercialización abiertos
7. 754 canastas de alimentos orgánicos comercializadas
8. 393.527 plántulas producidas y comercializadas
9. 100.000 kilogramos de hortalizas orgánicas producidas
10. 18.000 beneficiarios directos y 30.000 indirectos (Ibíd.)

De los servicios ofertados, el más radical y con más potencial parecería ser su Guía de Crédito, que en realidad es mucho más que eso, pues su componente informático sería el de menos impacto. Las estadísticas de CONQUITO presentan los siguientes resultados para el período de enero 2005-octubre 2008:

1. 1.543 créditos entregados a través del Fideicomiso PROQUITO y alianzas estratégicas con otras operadoras de crédito
2. USD \$ 1'482.992 gestionados y colocados a través de intermediarias financieras socias de CONQUITO
3. 700 asesoramientos en temas de financiamiento
4. Dirigidos preferentemente a: jóvenes (18-29 años), mujeres Jefas de hogar
5. 23 Cajas Comunitarias creadas (Ibíd.)

Finalmente, los resultados de la Revista Capital durante el periodo de enero 2005-octubre 2008:

1. 154.000 ejemplares difundidos de 15 números publicados de la Revista Capital

2. Difusión de los proyectos de Agricultura Urbana Participativa y Parque Industrial del Sur a través de sendos suplementos, con 30.000 ejemplares en circulación

¿Qué deducciones se pueden extraer de los resultados de CONQUITO? Por un lado, las acciones demuestran un pragmatismo en los servicios, y estrategias desarrolladas para mejorar la competitividad, que están teniendo algún tipo de resultado, especialmente sobre la posibilidad de generación de empleo por medio de pequeñas y medianas empresas y mejorando el acceso al crédito. Resultados como éstos demuestran que CONQUITO tiene la capacidad de crear dinámicas en el territorio. La importancia de estos resultados no recae en su significado cuantitativo, sino, más bien, en términos de su afectación sobre la población económicamente activa del DMQ (que la misma agencia calcula en 1'085.816) es de 1.13%, en términos de empleos generado, ya que en un tiempo tan reducido es difícil hacer deducciones significativas ni comparaciones de valor. Más bien, la importancia está en que, por medio de un gobierno local dinámico, que posee instituciones especializadas como CONQUITO, capaz de acciones directas y comprometidas con la población, éste puede ser un eficiente gestor del desarrollo económico local.

Sin embargo, existen limitaciones dentro del accionar de CONQUITO, siendo la más importante el hecho de que la oferta de servicios se ha especializado para beneficiar a MIPYMES e empresas familiares. Existe un componente de desarrollo para “empresas ancla” por medio del parque tecnológico industrial y se potencia el eje económico. Pero esto, en comparación con el rango de servicios ofertados a las pequeñas y medianas empresas, dice que CONQUITO todavía puede hacer mucho para mejorar la competitividad entre “empresas ancla” y “best performers”. Como se ha venido argumentando a lo largo de este trabajo, apoyar al pequeño y mediano empresario es sólo un componente del desarrollo económico integral.

La competitividad es la llave para desarrollar la economía; esto se logra ofertando servicios que generen factores que puedan ser usados por el sector privado. CONQUITO se encuentra en una encrucijada sobre los servicios que oferta. Parecería ser que no concuerda con el desarrollo de factores avanzados o básicos. Hasta el momento, ofertar un abanico amplio de servicios en factores básicos le ha favorecido en la creación de pequeñas y

medianas empresas. Sin embargo, llegará un punto en el que factores tan generales no seguirán rindiendo frutos. Incluso las pequeñas y medianas empresas comenzarán a demandar factores más especializados. CONQUITO demuestra tener la capacidad para convertirse en un gestor efectivo, debido a los resultados que ha presentado; pero existe un desfase claro entre sus estrategias de desarrollo económico y lo que se ha requerido por el sector privado para competir en el mercado global.

El único componente de CONQUITO para las empresas de mayor tamaño es el de apoyo a la competitividad, pero éste parece ser deficiente si se le compara con el rango de servicios destinados hacia pequeños y medianos empresarios. CONQUITO debería buscar emular este rango de orientación hacia “empresas ancla”, y “best performers”.

Como se ha dicho previamente, la capacidad del MDMQ para influenciar la demanda por medio de compras públicas existe; pero, en definitiva, es demasiado limitada para generar el impacto que sugiere el Diamante de Porter. Estimular la demanda temprana requeriría de mayores presupuestos locales, como también descentralización y empoderamiento municipal. La generación de demanda temprana recaería sobre el gobierno central y su política de contratación y compras públicas. Sería interesante que los gobiernos locales auspiciaran a las empresas en sus territorios para ganar este tipo de contratos y compras.

Otras conclusiones y recomendaciones

Este trabajo ha hecho énfasis en la importancia del acoplamiento al mercado global, por medio de la producción de factores avanzados, apoyo a los “best performers” y especialización productiva, ya que la articulación del territorio al sistema global es una carrera. Los territorios están compitiendo con el DMQ por posesionarse en eslabones de la economía mundial y pueden desplazar permanentemente al territorio en esta carrera. De allí el énfasis de reproducir los resultados logrados con las pequeñas y medianas empresas con otros sectores de la economía, apoyando a los “best performers” de la economía territorial y creando factores avanzados. En esto, CONQUITO está muy atrasado, ya que la lectura

económica que maneja no los ha identificado. Es entendible que exista un retraso, ya que CONQUITO sólo viene operando por tres años y está logrando expandir sus servicios hasta que éstos queden a la par de la coyuntura territorial; pero CONQUITO debe tomar la posta y liderar el desarrollo económico territorial, como un verdadero agente de desarrollo económico y no como una agencia de asistencia económica.

Una agencia de desarrollo económico debe procurar ser proactiva y no reactiva. Hay nuevas dinámicas que se están desarrollando, que pueden dar ventajas a Quito. Por ejemplo, ¿qué significa que la sede de la Unasur esté en Quito? Harvey señala que una de las más efectivas maneras de acoplarse al sistema global es logrando la localización de aparatos burocráticos en la territorialidad. Así también, la nueva constitución da la posibilidad de creación de autonomías para territorios con las características de DMQ. El MDMQ se ha adelantado en este proceso y ya ha circulado el Estatuto Autonómico de Quito (Estatuto Autonómico de Quito, Versión de Trabajo: 2008) que delinea en su capítulo tercero (Ibíd.: pp. 11-16) las atribuciones del gobierno local, que llegan a incluir un rango de competencias bastante más amplio del que existe hoy bajo la Ley de Distrito Metropolitano de Quito. Este estatuto, en su capítulo cuarto (Ibíd.: pp. 11-23), también amplía aún más las funciones y capacidades del gobierno metropolitano fortaleciendo la estructura que había permitido mejorar la gestión del MDMQ. Justamente las críticas que se han hecho sobre la falta de creación de factores especializados en el territorio se tratan en el capítulo séptimo del estatuto autonómico (Ibíd.: pp. 36-38), donde no solamente se prioriza la construcción de infraestructura y la implementación de tecnologías de avanzada, sino que se delinea una clara dicotomía entre el desarrollo de economías solidarias y populares, como también aquellas del sector privado, ambas de forma sostenible y competitiva dentro de un marco local, nacional y global. Esta dicotomía posiblemente podría brindar directrices para que agencias como CONQUITO puedan desarrollar accionares paralelos para ambos segmentos de la economía.

CONQUITO es una institución joven, pragmática en su accionar, y responde a lógicas de desarrollo económico consolidadas. No obstante, los resultados que ha arrojado hasta el momento son difíciles de cuantificar; se debería retomar el tema a futuro para analizar a profundidad el significado de sus acciones, pero también a partir de nuevas

coyunturas, como la posible aprobación del Estatuto Autonómico de Quito, la localización de la sede de UNASUR en Quito, la posible firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea y, más importante, la elección de Augusto Barrera como alcalde que ha sido muy crítico del modelo municipal actual, incluyendo el uso de corporaciones. Éstas, entre otras situaciones, pueden afectar a CONQUITO y al proceso de dinamización del Distrito Metropolitano de Quito. En definitiva, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y CONQUITO han pasado por una trayectoria desde lo tradicional hasta lo dinámico.

Bibliografía

1. Albuquerque, Francisco (2004). Desarrollo Económico Local y Descentralización en America Latina, Revista de la CEPAL 82: 157-171
2. Alcaldía Metropolitana (2008). Cuaderno de Información 1: Agricultura Urbana Participativa. CONQUITO. Quito
3. Alcaldía Metropolitana (2008). Cuaderno de Información 2: Parques Industriales. CONQUITO. Quito
4. Alcaldía Metropolitana (2008). Cuaderno de Información 3: El Día del Emprendedor. CONQUITO. Quito
5. Batley, Richard (2002). The Changing Role of the State in Development, The Companion to Development Studies, Hodder Headline Group, London: 135-138
6. Carrión, Fernando (1983). La Renovación Urbana de Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.
7. Carrión, Fernando (2007). La Descentralización en el Ecuador, FLACSO, Quito.
8. Consejo Metropolitano del Plan Estratégico (2008). Plan Equinoccio 21. Alcaldía Metropolitana de Quito. Quito.
9. Consejo Provincial de Pichincha (2008). Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha. www.pichincha.gov.ec Quito.
10. Donoso, Patricio (1999). Descentralización y Desarrollo Local. Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito
11. Easterly, William. (2006). The White Mans Burden, Penguin Books, New York
12. Entrevista con el Concejal Metropolitano de Quito, Gonzalo Ortiz Crespo. 11 de Enero, 2009
13. Harvey, D (1989). "From Manegerialism to Entrepreneurialism" Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, Vol. 71, Series 1: 3
14. <http://www.CONQUITO.org.ec>
15. <http://www.CONQUITO.org.ec/bolsaempleo/>
16. http://www.CONQUITO.org.ec/capacitacion/index.php?option=com_wrapper&Itemid=77
17. <http://www.conquito.org.ec/creaempresa/>

18. www.pichincha.gov.ec
19. http://www.quito.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=63
20. <http://www.quito.gov.ec/lotaip/estructura.htm>
21. <http://www4.quito.gov.ec/spirales/index.html>
22. Knorringa, Peter (2002). Cluster Trajectories and the Likelihood of Endogenous Upgrading. *Innovation and Small Enterprises in the Third World*: 48-65
23. Lara Salvador, Jorge, (1993). Breve Historia Contemporánea del Ecuador. Fondo de Cultura Económica, México. Segunda Parte, Tercera Parte.
24. LEY DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. Ley No. 46. RO/280 de 8 de Noviembre del 2001. Art. 2
25. Marcuse, Peter & Van Kempen Ronald (2000). *Globalizing Cities: A New Spatial Order*. Blackwell Publishing: 250-257
26. Mayer-Stamer, Jorg (1996). Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío a las Empresas y la Política. *Revista de la CEPAL*. Santiago: 39-52
27. Messner, Dirk (2004). The network based global economy: a governance triangle for regions, *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*: 20-48
28. Millard, Edward (1996). Appropriate Strategies to Support Small Community Enterprises in Export Markets. *Small Enterprise Development*. Vol. 7: 4-16
29. Moncayo, Paco (2004). Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025. *Plan Quito siglo XXI-2*. Quito
30. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito
31. Porter, Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York
32. Sachs, Jeffrey 2005. *The End of Poverty*, Penguin Books, New York
33. Shmitz, Hubert & Nadvi Khalid (1992). Clustering and Industrialization: Introduction. *World Development*, Vol. 27, number 9: 1503-1514

34. Tomeko, Jim & Jolshorn, Reiner (1996). Promoting Entrepreneurship. *Small Enterprise Development*, Vol. 7, number 4: 39-48
35. Wade, Robert (2004). *Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?* London School of Economics and Political Sciences, London,
36. Zicardi, Alicia (1991). *Ciudades y Gobiernos Locales en la America Latina de los Noventa*. Instituto Mora, México.