

QUITO: GOBERNANZA METROPOLITANA E INNOVACIÓN TERRITORIAL EN EL NUEVO MILENIO

Marco Antonio Córdova Montúfar
Programa Estudios de la Ciudad - FLACSO Ecuador
mcordova@flacso.org.ec

Quito: gobernanza metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio (Resumen)

El ejercicio de gobierno que ha venido ensayado la ciudad de Quito en el presente milenio se enmarca en el ámbito de la planificación estratégica, en razón de que se advierte la utilización de un instrumento analítico y decisorio -que desde un enfoque multidisciplinario e intersectorial- confluye hacia una reflexión estratégica focalizada de la problemática de la ciudad, resaltando las condiciones de competitividad de la economía local y el potencial de los recursos endógenos del territorio que conforma el Distrito. Puede argumentarse entonces que, la readecuación institucional del DMQ, una vez que ha logrado consolidar el proceso hacia el interior, se ha ido redefiniendo en función de una mayor inserción de la base económica del Distrito en la dinámica externa, al menos en un nivel regional. Se observa en este sentido, un cambio axiológico desde lo político hacia un ámbito económico.

Palabras clave: desarrollo urbano, gobernanza metropolitana, innovación territorial, Distrito Metropolitano de Quito.

Quito: Metropolitan governance and territorial innovation facing the new millennium (Abstract)

The metropolitan governance that has been lately used and developed in Quito is to be understood within the concept of strategic planning, since a decision and analytical model –based on a multidisciplinary and intersectorial structure- has been put into practice. This model leads to strategic reflections, focused on different urban questions, and puts emphasis on the local economy competitiveness conditions and the potential of endogenous resources that are to be found within the territory that is part of the district. Thus it can be emphasized that institutional renovation in Quito, once having achieved to consolidate the process within its boundaries, has been redefining itself according to new insertion possibilities of the economical bases into external areas, at least in a regional level. It can be stressed, under these circumstances, that Quito's public policies have shifted, from a political to an economical priority.

Key Words: urban development, metropolitan governance, territorial innovation, Distrito Metropolitano de Quito.

Introducción

El desarrollo socio-espacial de América Latina se ha caracterizado en las últimas décadas por la profunda transformación de sus estructuras o sistemas urbanos nacionales, corolario entre otros factores, de un alto grado de urbanización de la población¹ y el consecuente surgimiento de un importante número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas. Sin embargo, a pesar de que estas regiones metropolitanas concentran un importante porcentaje de la capacidad productiva de los países y se encuentran interconectadas con otras

aglomeraciones nacionales e internacionales, no necesariamente, su crecimiento demográfico, económico y espacial “ha estado acompañado de un desarrollo paralelo de la infraestructura y servicios urbanos requeridos para satisfacer las necesidades de la población urbana en crecimiento y sustentar el desarrollo de las actividades económicas” (Rojas, 2005, p. 35-41).

En este sentido, la contradicción presente en los procesos de crecimiento urbano de la región y sus constricciones de oferta, ha determinado por un lado, el agotamiento de los paradigmas de desarrollo que sirvieron de soporte para ordenar el territorio, desde donde se había configurado un modelo de gestión centralizada y endógena; y por otro lado, el desbordamiento de las circunscripciones jurídico-administrativas de los municipios insaturados en las ciudades de origen, en tanto, no solo la expansión física de las ciudades, sino sobre todo, su cada vez más compleja dinámica socio-espacial, ha generado la necesidad de redefinir la estructura institucional de los gobiernos locales.

El Ecuador, que desde mediados del siglo XX viene experimentando un importante proceso de urbanización, no se encuentra exento de la tendencia de metropolización de América Latina, aunque claro está, con las determinaciones contextuales del nivel regional y nacional en el que se encuentra inserto, que le otorgan al proceso características demográficas, espaciales y económicas específicas. Guayaquil y Quito, las dos ciudades primadas del sistema urbano nacional, han desarrollado a partir de la transformación de su núcleo urbano original, estructuras metropolitanas de alcance regional, desde donde se ha venido configurando una nueva dinámica territorial, tendencia que ha sido recogida en el reciente marco constitucional aprobado en el 2008, caracterizando a las dos ciudades como regímenes especiales, en condición de distritos metropolitanos autónomos.

Quito, que desde inicio de la década del noventa posee una jurisdicción de Distrito Metropolitano, enfrenta en este sentido, a inicios de este milenio, el reto de profundizar el proceso de readecuación institucional que se ha venido gestando durante las últimas tres administraciones municipales. Restructuración institucional enmarcada en una consideración axiológica más amplia, en tanto, las instituciones son las reglas del juego establecidas en una sociedad, a manera de mecanismos consensuados que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos de naturaleza política, social o económica, y por lo tanto, “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993, p. 13).

Este es precisamente, el punto de partida teórico-metodológico, con el que la presente investigación propone analizar la transformación del modelo de gestión municipal impulsado a partir de la promulgación de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, desde la hipótesis de que la readecuación institucional del gobierno de Quito, en tanto, responde a una lógica de gobernanza territorial, no solo ha permitido apuntalar un proceso de desarrollo local, sino sobre todo, se ha constituido en la plataforma de una serie de innovaciones a nivel político y económico, que le han permitido impulsar de un lado, procesos endógenos de democratización social y política, expresados en una descentralización administrativa y en la ampliación de la participación ciudadana; y de otro lado, generar dinámicas centrífugas de inserción económica en contextos internacionales, a través de la ampliación de la base productiva y conectiva del Distrito.

En este propósito, la investigación se articula alrededor de tres cuerpos. El primero, ensaya una aproximación histórica del desarrollo urbano de Quito, contextualizado en el proceso de urbanización del país, que permita indagar las interrelaciones socio-espaciales, desde las cuales se ha ido configurando la región metropolitana de Quito. Un segundo momento de la investigación, revisa y analiza las instancias institucionales desde donde se ha redefinido el gobierno de la ciudad, buscando identificar tanto el ámbito formal de la

reestructuración, como el correlato de los actores involucrados. Finalmente, en un tercer acápite, el análisis se centra en identificar la correlación existente entre el sentido de gobernanza territorial presente en la experiencia de readecuación institucional del DMQ y los procesos de innovación político-económicos generados en el ejercicio de esa forma de gobierno local.

Conformación histórica de la Región Metropolitana de Quito

Los procesos de urbanización² que experimenta América Latina a partir de su inserción en los mercados mundiales a finales del siglo XIX y comienzos del XX, no necesariamente replican las lógicas de los países industrializados y por el contrario, solo pueden ser entendidos en función de la especificidad histórica y regional del esquema analítico de la urbanización dependiente con la que la sociedad latinoamericana se ha organizado respecto al espacio (Castells, 1974). De ahí que, desde sus inicios, “el proceso de formación y consolidación de las ciudades en el Ecuador está determinado por los fenómenos económicos, sociales y políticos que se desarrollan al interior de la formación económica y social ecuatoriana, tanto en el sector rural como en el urbano, y que responden, a su vez, a las necesidades y requerimientos del capitalismo mundial en sus diferentes modelos de acumulación” (Achig, 1983, p. 15). En otras palabras, un proceso manifiesto en “las transformaciones acaecidas en una diferencial estructura agrario-regional, mediada por los ciclos respectivos (auge-crisis) que introduce una economía dependiente del comercio exterior” (Carrión, 1987a, p. 123), y que al igual que en el resto de Latinoamérica responde a un crecimiento demográfico generado por los flujos migratorios rural-urbano. Sin embargo, es importante señalar que los procesos de migración desde el campo a la ciudad no necesariamente se han generado –como fue el caso de la urbanización de los países industrializados- por una dinámica social y económica vinculada al desarrollo económico e industrial de las ciudades latinoamericanas, sino por el contrario, resultado de una descomposición de la sociedad rural (Castells, 1974, p. 58), evidenciado en el caso concreto del Ecuador a través de una inequitativa tenencia de la tierra, monocultivos de exportación, falta de políticas agrarias, entre otros factores que, determinaron a lo largo del siglo XX las migraciones inicialmente sierra-costa y luego campo-ciudad, y consecuentemente el traslado de los problemas estructurales del sector rural hacia el urbano (Achig, 1983, p. 24).

En este escenario de urbanización dependiente, que ha caracterizado al desarrollo en el Ecuador, se ha ido configurando un sistema urbano matizado por un desequilibrio regional y desigualdades sociales, estructurado a través de un modelo de bicefalia urbana con Quito y Guayaquil como las dos aglomeraciones de mayor importancia. En cierta manera, las ciudades de Quito y Guayaquil, “se convierten en los centros últimos de la migración generada, sin que tengan la capacidad de absorber el flujo, tanto por el nivel preexistente de las actividades productivas urbanas, cuanto por el descenso de las mismas y de los servicios” (Carrión, 1987a, p. 119). El desequilibrio se genera precisamente en razón de que la migración se concentra en las dos ciudades, absorbiendo las externalidades territoriales en sus respectivas regiones y traduciéndose en fenómenos como la *hiperurbanización*³ (Castells, 1974, p. 52) y la *superconcentración urbana* (Singer, 1977, p. 87), es decir, un nivel de urbanización que presenta un alto grado de concentración poblacional y productiva en pocas unidades territoriales, superando a la estructura económica y tecnológica donde se encuentra contenida, en detrimento del desarrollo de la red urbana nacional. De ahí que, en tanto estos territorios no tienen la capacidad económica para absorber el flujo migratorio, se fomentan procesos de marginalización y segregación al interior de las metrópolis.

Desde este contexto, se puede argumentar que el desarrollo urbano de Quito es tributario de un proceso de urbanización más amplio, y que de alguna manera, expresa y sintetiza, en su calidad de centro administrativo y de gobierno, la dinámica social, económica y cultural de los distintos momentos históricos del país. En ese sentido, el análisis de lo que hoy constituye la estructura socio-espacial de la Región Metropolitana de Quito, necesariamente tiene que estar contextualizado en función de las transformaciones territoriales del país en su conjunto.

Es precisamente, en el período de profundización del modelo agro-exportador a finales del siglo XIX y comienzos del XX, que la construcción de ferrocarril, uno de los hitos socio-económicos del país -en tanto dinamiza el intercambio comercial entre la sierra y la costa-, genera una inflexión estructural alrededor de la cual se redefine la configuración y estructuración espacial, tanto a nivel regional como urbano. Quito que hasta ese momento mantenía un modelo de crecimiento radial-concéntrico, que no había variado desde la época de su fundación, empieza a experimentar una expansión longitudinal, tanto hacia el norte como hacia el sur del territorio, en función de las características topográficas de su asentamiento donde las restricciones de las cordilleras occidental y oriental determinarían la forma alargada de la ciudad. En este período, “la ciudad empieza a mostrar una zonificación que le caracterizará en el futuro. El norte será destinado a un uso residencial de la clase pudiente como muestra la implantación del paseo de la Alameda y el sur quedará para las clases desposeídas, donde comenzará ya el asentamiento de una incipiente industria, bodegas y galpones, en el más completo desorden” (Achig, 1983, p. 50).

Tras un moderado crecimiento de la ciudad durante las siguientes décadas, donde por un lado, se implementaron los primeros planes de ordenamiento urbano⁴, y por otro lado, se fueron profundizando los procesos de segregación socio-espacial⁵, el desarrollo urbano de Quito experimenta otra importante transformación a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la reactivación de la economía nacional inducida a través la consolidación de una nueva etapa del modelo de agro-exportación (banano y cacao), el proceso de importación sustitutivo de importaciones (enmarcado en las políticas de la Alianza para el Progreso) y los impactos sobre el territorio de la Ley de Reforma Agraria; crecimiento que encontrará su máximo desarrollo en el período de la bonanza petrolera a finales de la década del sesenta y comienzos del setenta, y que generaría una reestructuración socio-espacial en todos los niveles del territorio, en tanto impulsa una redistribución de las rentas petroleras a través del gasto público hacia las ciudades de mayor peso político y económico regional o nacional. Es así que, durante este período “la ciudad de Quito tiene un acelerado crecimiento urbano, dado que se convierte en el centro de mayor dinamismo relativo (político-económico) del país, por cuanto la captación de la mayor parte de los excedentes derivados de la comercialización petrolera son manejados por el Estado cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento a la capital de la República” (Carrión, 1987a, p. 122).

El vertiginoso crecimiento de la ciudad en la década del setenta, evidenciado en un incremento de su área en aproximadamente un 400% (de 3.020 hectáreas en 1970 a 11.500 hectáreas en 1980), en paralelo a un crecimiento poblacional de 4,6 anual (530.000 habitantes en 1970 a 780.000 habitantes en 1980), y la consolidación de un 25% de la población habitando en zonas periféricas de expansión (Carrión, 1983, p. 15), determinó la emergencia de una serie de desequilibrios intraurbanos expresados en un crecimiento desordenado sin direccionamientos técnicos, déficits de servicios y equipamientos colectivos, consolidación de áreas vacantes subutilizadas, entre otros factores. En este contexto, surge la necesidad de apuntalar la gestión municipal con mecanismos de control de crecimiento mediante planes de ordenamiento y asesoramiento extranjero en el ámbito

de la Planificación urbana, esbozándose el primer intento de delimitación del Área Metropolitana de Quito (AMQ) a través de un plan de ordenamiento territorial a nivel regional, el mismo que contemplaba estudios sobre vivienda, transporte, recreación, educación, migración, hacinamiento, administración municipal, entre otros, en una jurisdicción que abarcaba la ciudad y las parroquias del Cantón (Achig, 1983, p. 90-98). El Plan Director 1973-1993, se inscribió en la tendencia desarrollista de aquella década gestionada desde el Estado con un carácter nacional antes que local, y a pesar de que se constituye en la primera conceptualización regional de la ciudad, este estudio no mereció ninguna convalidación legal (Carrión y Vallejo, 1994, p. 23).

No es sin embargo, hasta la década del noventa, tras el fallido intento del Plan Quito⁶ de 1981, que se establece la jurisdicción de la región metropolitana de Quito, a través de la aprobación, a finales de 1993, de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en los límites geográficos de lo que hasta ese entonces era el Cantón Quito. La ciudad que para esa época había experimentado importantes transformaciones en su estructura espacial, desde un modelo de crecimiento longitudinal hacia una organización de carácter poli-céntrico que incorpora los valles circundantes y que había sobrepasado el millón de habitantes asentados en alrededor de 20.000 hectáreas, presentaba un modelo de desarrollo urbano que continuaba reproduciendo las desigualdades estructurales, tanto sociales como espaciales de décadas anteriores, situación que conllevó a replantear el modelo institucional del gobierno de la ciudad con miras a afrontar el nuevo milenio que se acercaba.

La redefinición del gobierno de la ciudad

A finales de la década del setenta y comienzos de los ochenta, emergen en América Latina procesos de transición democrática, que conjuntamente con la adscripción a modelos económicos de impronta neoliberal⁷, determinarían una reestructuración político-económica en los países de la región, expresada entre otros fenómenos en la reducción del aparato estatal, procesos de privatización, desregulación de capitales, que decantaron en la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, en razón de los bajos rendimientos económicos y sociales, el modelo de democracia representativa empieza a ser cuestionado, fortaleciéndose por el contrario, una noción de democracia participativa, desde cuyo paradigma se posicionan con fuerza los gobiernos locales como instancias estratégicas del proceso de democratización que experimentaba la región. En este contexto, el gobierno de la ciudad también experimenta una redefinición, desde una gestión heredera de la planificación urbana de corte espacial-racionalista hacia nuevas formas de administración local enmarcadas en las nociones del *governance* o gobernanza, fractura epistemológica “desde donde no solo se reconstituye el carácter multidisciplinar de la gestión pública, sino que se impulsa la incorporación y articulación de los distintos actores sociales y económicos a una óptica sistémica del fenómeno urbano” (Córdova, 2008, p. 18-19).

En ese sentido, la transformación que experimenta el Municipio de Quito, a partir de la competencia jurídico-territorial que le otorga su condición de Distrito Metropolitano⁸, se inscribe en este cambio de paradigma de la gestión urbana, en tanto redefine su rol tradicional de prestador, administrador o proveedor de servicios para constituirse en una entidad que promueve el desarrollo dentro de una perspectiva de gobierno local. Proceso impulsado por las tres últimas administraciones y desde donde se ha promovido la incorporación paulatina de nuevas competencias y funciones (inicialmente relacionadas con el control de uso del suelo, gestión del transporte, medio ambiente, y recientemente en el área de turismo, seguridad ciudadana e infraestructura), la desconcentración de la

gestión metropolitana a través de la conformación de administraciones zonales, la implementación de mecanismos de participación ciudadana, la promoción de la cooperación público-privada, la adopción de la planificación estratégica, en definitiva, la readecuación de su estructura institucional y su modelo de gestión local (Vallejo, 2009, p. 6).

Por otra parte, esta reestructuración institucional se enmarca en un proceso de descentralización más amplio, el mismo que se ha venido gestando en el Ecuador desde la década del setenta dentro del proyecto de modernización del Estado, y que encuentra en la Ley de Régimen Municipal (1971), la Ley de Desarrollo Seccional (1990), y la misma Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano (1993), entre otras que le preceden⁹, los primeros mecanismos de la reforma sectorial administrativa, que si bien ha tenido un relativo éxito en algunas experiencias locales, no ha logrado legitimarse como una alternativa de cambio estructural de la administración pública en su conjunto. En cierta forma, esta lógica limitada y sectorial de la descentralización en el país evidencia “la consolidación de los gobiernos subnacionales, pero al mismo tiempo este nuevo y positivo elemento, no hace parte de un desarrollo sistémico en la calidad de la institucionalidad pública del Estado ecuatoriano” (Barrera, 2007, p. 177).

Esta desarticulación entre lo local y lo estatal, persistente a lo largo del proceso histórico del país, ha determinado un alto grado de heterogeneidad de los municipios del país, con diferencias cualitativas¹⁰ entre las administraciones de las ciudades primadas (Quito y Guayaquil) frente a las intermedias y pequeñas, en función de las características de las sociedades locales que las conforman, del poder local y sus mediaciones, y de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Carrión y Velarde, 1989, p. 47,51). Este señalamiento nos permite enmarcar la especificidad del modelo institucional del Distrito Metropolitano de Quito respecto a otros municipios del país, inclusive con el de Guayaquil, ciudad con la cual si bien comparte algunas características de urbe primada, no necesariamente se encuentran concordancias en sus modelos de gestión. De cierta manera, la estructura municipal de Quito y su gestión, se ha definido –a diferencia del resto de municipios- alrededor de una tensión presente entre un marco jurídico de carácter nacional como es la Ley de Régimen Municipal, frente a una forma de gobierno delineada a partir de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano. De ahí que, la reingeniería institucional del DMQ deba ser entendida, tanto desde una lógica macro, determinada por el proceso de descentralización del país y las relaciones del Estado con los gobiernos locales, y al mismo tiempo, desde una estrategia de carácter exógeno, desde la cual la gestión municipal se ha venido redefiniendo en función de fortalecer ciertas características de innovación y competitividad que le permita articularse en las dinámicas translocales tributarias del proceso de globalización.

En este contexto, el proceso de readecuación institucional y organizacional del Municipio del DMQ se desarrolla a través de tres estadios temporales que comprenden: i) una definición de la estructura metropolitana y modernización de la gestión burocrática, ii) la conformación como tal del Distrito Metropolitano a partir de una gestión desconcentrada y empresarial que empieza a configurar un modelo de gestión gerencialista y, iii) la consolidación del DMQ como instancia de gobierno local a partir de una gestión desconcentrada y corporizada, desde mecanismos de participación ciudadana, planificación estratégica, cooperación público-privada y desarrollo económico (Vallejo, 2009, p. 77).

La primera etapa (1988-1992)¹¹, se inscribe en la coyuntura de una crisis estructural desencadenada por el acelerado proceso de crecimiento que la ciudad venía experimentando desde la década del setenta y el consecuente agotamiento institucional de su modelo de gestión¹². De aquí surge precisamente, la necesidad de conformar el DMQ como un modelo de organización que permita establecer un gobierno democrático de

participación, devolverle a la administración municipal el control del crecimiento urbano, definir los condicionamientos de los asentamientos humanos con el objeto de asegurar la satisfacción de demandas de su desarrollo y, adoptar un sistema de planificación de carácter integral. Para este propósito, se delinea una propuesta articulada alrededor de tres ejes rectores: una *democratización* sustentada en principios de representación política que acerque la gestión municipal a la comunidad y de políticas urbanas que busquen reducir las inequidades sociales y económicas del territorio; una *descentralización* que fortalezca la gestión municipal dentro de la estructura global del Estado y, una *participación* entendida como la socialización de los beneficios de la gestión a través del involucramiento de la comunidad en las instancias de toma de decisiones. Estos postulados fueron planteados de manera formal en el Plan del Distrito Metropolitano, el mismo que presenta tres ámbitos de acción agrupados en los Programas de Gobierno Metropolitano, de Desarrollo Socio-Económico, y de Desarrollo Espacial Metropolitano, interrelacionados entre sí a través de una serie de consideraciones de carácter territorial, productivo, social y temporal (Carrión y Vallejo, 1994, p. 33). Por otra parte, en esta etapa empieza a configurarse un proyecto de administración que busca redefinir el anterior modelo burocrático que se venía sustentado en una normativa y reglamentación centralizada, hacia procedimientos administrativos guiados por diagnósticos mediante la incorporación de tecnología informática en las áreas de catastro y finanzas (Vallejo, 2009, p. 82).

La segunda etapa (1993-2000)¹³, se define a partir de la promulgación en el año de 1993 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (la primera de su tipo expedida en el Ecuador), un órgano jurídico enmarcado en principios modernizadores de racionalización y eficiencia administrativa, que si bien tuvo en su ejecución algunas modificaciones respecto al proyecto original, permitió entre otros factores¹⁴, configurar un conjunto de nuevas funciones y responsabilidades, una organización desconcentrada a través de administraciones zonales y la emergencia de una gestión gerencial a través del impulso de la participación ciudadana. En esta misma línea, a manera de instrumento operativo, se delineó en esta etapa el Programa de Desarrollo del Gobierno Local, articulado a través de tres estrategias de acción: el *desarrollo institucional*, el *desarrollo comunitario* y, la *descentralización*. A partir de la implantación de este nuevo marco institucional se desprenden una serie de transformaciones en la gestión municipal desde una perspectiva de gobierno local promotor de desarrollo, las mismas que se sincretizan en: nuevas competencias que permitan la descentralización de áreas relacionadas a la gestión del suelo, transporte y medio ambiente; la organización zonal como soporte territorial del proceso de desconcentración administrativa, financiera y tributaria; el ejercicio de participación ciudadana desde una óptica de desarrollo comunitario sobre una base de corresponsabilidad de los distintos actores sociales e instituciones; la promoción de la planificación estratégica como herramienta de planificación integral desde donde se defina un proyecto de ciudad; una reestructuración organizativa-funcional del aparato municipal sobre criterios gerenciales que privilegiaban la eficiencia, eficacia y racionalidad empresarial (Vallejo, 2009, p. 82-97).

La tercera etapa (2000-2008)¹⁵, marca un punto de inflexión, no solo porque se enmarca en el inicio del siglo XXI, sino sobre todo porque enfrenta una profunda crisis política y económica, que desataría el período de mayor inestabilidad democrática de las últimas décadas y el colapso del sistema económico del país (expresado en el congelamiento de los fondos bancarios y la consecuente dolarización de la economía nacional). Frente a esta coyuntura, la gestión metropolitana de esta etapa, si bien aparece como la profundización del proceso de readecuación institucional instaurado en la década anterior, a manera de mecanismo de contingencia frente a la crisis¹⁶, al mismo tiempo, se redefine en función del reto implícito en la irrupción de Quito en el nuevo milenio. Se

delinea de esta manera, un sentido de gobierno sujeto a una idea de resiliencia frente a los efectos del proceso de globalización, entendiendo además que este proceso “ha suscitado la reivindicación de lo local como espacio apropiado para potenciar la productividad e inserción internacional y para fortalecer las identidades locales y regionales” (MDMQ, 2006:9). A partir de los postulados planteados en el Plan Equinoccio 21 (plan estratégico presentado en el 2004) la gestión de Quito se direcciona desde la consideración que “la sociedad del conocimiento tiene en las ciudades su punta de lanza. Esto quiere decir que la ciudad tiene que transformarse en un *centro de gestión estratégica* en el marco de la economía global” (MDMQ, 2004, p. 7), a través del desarrollo de las ventajas comparativas¹⁷ de la región metropolitana de Quito, en el propósito de potenciar su competitividad económica en un entorno de innovación tecnológica y organizativa.

La gobernanza metropolitana como proceso de innovación política-económica

La reestructuración organizacional del Municipio de Quito hacia un modelo de Distrito Metropolitano se inscribe dentro de un paradigma neo-institucionalista, en tanto por un lado, es el resultado de una transformación del conjunto de instituciones de la sociedad a través de la cual éstas se vuelven más complejas y eficaces, y consecuentemente más relevantes en la construcción del sentido político de la colectividad (March y Olsen, 1993); y por otro lado, entendiendo además que las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos -entonces- el cambio institucional afecta el desempeño de la economía (North, 1993, p. 13-14). Dos presunciones teóricas, que en cierta forma, se encuentran presentes en la constatación empírica del proceso de urbanización del DMQ y de las transformaciones –en términos de economía política- de su estructura territorial. De aquí se desprenden una serie de implicaciones axiológicas que permiten indagar la causalidad subyacente al modelo de gobernanza del DMQ y las innovaciones político-económicas encausadas a partir de la reingeniería institucional que fue impulsada a comienzos de la década del noventa y que se ha profundizado durante el presente milenio.

En ese sentido, asumir que el proceso de readecuación institucional que el DMQ viene experimentando durante más de una década, se ha construido sobre un sentido de gobernanza, implica enfatizar primero, que se trata de un cambio respecto a las lógicas de gestión municipal más tradicionales, es decir, que “se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno –de la ciudad- e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política”; y segundo, que en tanto se inscribe en un proceso de desarrollo territorial, comporta una serie de acuerdos y consensos organizacionales en el propósito de definir objetivos y funciones comunes para el desarrollo económico regional (Farinós, 2005, p. 221,225).

Ciertamente, la reingeniería institucional del DMQ emerge en un contexto de agotamiento del modelo tradicional de gestión municipal, y por ende, de una necesidad de redefinir -en un sentido político- la caracterización de administración prestadora de servicios hacia una noción más amplia de gobierno local. Los principios rectores (democratización, descentralización y participación) sobre los que sustenta la visión que empieza a construirse a inicios de la década del noventa, más allá de que buscan transformar a Quito en “una ciudad en la que se respete y se ejerza el derecho de sus habitantes a plantear, debatir y trabajar por un espacio humano y democrático para la sociedad urbana” (Carrión y Vallejo, 1994, p. 28), evidencian a través de la incorporación de ideales democráticos, de innovaciones financiero-administrativas y de criterios de planificación multisectorial, la intención de diferenciarse de una gestión anterior anclada a una tradición espacial-normativa, tributaria además, de una sostenida crisis fiscal y de legitimidad política que se había profundizado en la década del ochenta¹⁸. Por otra parte,

desde sus inicios el proceso del DMQ ha estado impregnado de un carácter participativo enfocado a generar sinergias entre los distintos actores de la sociedad en función de un desarrollo integral, de ahí que, los principios del Plan Siglo XXI (que en cierta forma sincretiza el camino recorrido durante la primera década de reestructuración y delinea la visión a futuro), fue concebido con un “enfoque de desarrollo humano sustentable para el Distrito; se planteó el reto sustantivo de impulsar el desarrollo simultáneo y articulado de la economía, la sociedad, el territorio y la institucionalidad pública y privada, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de DMQ bajo los principios de sustentabilidad, equidad y solidaridad, de manera democrática y participativa” (Moncayo, 2004, p. 1).

Ahora bien, la reestructuración institucional del gobierno de Quito debe ser entendida en función de su especificidad territorial¹⁹ metropolitana y del sentido de medio o entorno innovador subyacente en esta condición y que necesariamente se inscribe en una redefinición más amplia de desarrollo territorial integrado. De hecho, la caracterización que se hace de Quito en el Plan Equinoccio 21, inicia ubicando a la ciudad dentro del contexto de la sociedad del conocimiento y de los procesos económicos y culturales de la globalización, para señalar a continuación que “las ciudades-región se constituyen en la punta de lanza del desarrollo de los países y por ende deben ser espacios óptimos para la innovación. Se trata de crear ciudades innovadoras, con empresas y organizaciones que se integran a una comunidad cohesionada y trabajan codo a codo con gobiernos locales fuertes y eficaces” (MDMQ, 2004, p. 1). Es decir, el elemento de partida de la profundización institucional del DMQ es la consideración de un proyecto estratégico enfocado a construir un territorio innovador, entendido éste, como “aquel que avanza a partir de ésta estrategia prioritaria en su camino hacia un mayor y mejor desarrollo” (Méndez, 2002, p. 69).

De las características propias de cada realidad territorial, tanto en su conformación endógena como en las interrelaciones exógenas que retroalimentan su aprendizaje, emergen una serie de factores de impulso en la construcción de territorios innovadores, que para el caso del DMQ puede ser importante resaltar dos. El primero, -enmarcado en un ámbito político, en tanto, espacio residual de la esfera de conflicto de la sociedad-, se refiere al protagonismo de los actores locales y su identificación, desde donde se visualiza “la existencia de individuos y organizaciones que, a partir de la toma de decisiones, ejercen un efecto determinante sobre la construcción y destrucción de las realidades socioespaciales” (Méndez, 2002, p. 74). Actores representados de un lado, por instituciones públicas con competencia sobre el territorio tanto infraestatales (gobiernos, administraciones locales, regionales, etc.) como supraestatales (administración central, universidades, centros de investigación, etc.), y de otro lado, por instituciones privadas provenientes de un ámbito económico (empresas, cámaras de comercio, sindicatos, etc.) y de la sociedad civil (asociaciones, ONGS, ciudadanos, etc.), que en ambos casos están involucrados en la agencia de acciones inherentes con la innovación y desarrollo de los territorios (Méndez, 2002, p. 75).

De ahí que, entendiendo que la gobernanza se constituye alrededor de las instituciones y procesos relacionadas con el ejercicio del poder propio de la dinámica social, es decir, “con la manera de tomar decisiones en una sociedad y cómo los ciudadanos y los grupos interactúan en la formulación de metas y en las implementación de la política pública” (Treviño, 2008, p. 12-13), entonces, la principal innovación -en términos políticos- subyacente en el proceso de gobernanza metropolitana de Quito, decanta en la profundización democrática generada por la readecuación institucional, en tanto permitió la desconcentración de aquel poder sectorial²⁰ que había caracterizado a la gestión municipal. Y este es precisamente uno de los mayores retos del gobierno de Quito en el nuevo milenio, la ampliación del poder político a una base social de mayor alcance,

en razón de que si bien los procesos de descentralización administrativa y los mecanismos de participación ciudadana que se han venido implementado, han permitido en cierta forma promover el consenso como base de la interacción política, no necesariamente se presenta como un proceso consolidado exento de conflictividad, en tanto, persisten unas formas de representación vinculada a lógicas clientelares, enmarcadas además en estructuras jerárquicas. Ciertamente, la historia política de la ciudad no observa una tradición de participación activa, y por el contrario, a más de la usencia de un impulso democratizador de las administraciones, se suma “la falta de dinámicas de movilización social que impulsen, demanden y gestionen dinámicas de participación desde abajo” (Barrera, 2004, p. 39).

El segundo factor de impulso en la construcción del DMQ como territorio innovador, hace referencia a la cuestión de los recursos y activos territoriales específicos, que desde una entrada económica pueden ser entendidos como aquellos que son generados en el proceso mismo de innovación conforme el entorno donde se inscriben. De ahí que, el territorio en función de la combinación de sus recursos genéricos (aquellos endógenos al territorio) y específicos, puede entenderse como “una construcción social donde, a partir de unas dotaciones iniciales variables, algunas sociedades son capaces de generar un contexto progresivamente favorable a la innovación y el desarrollo mediante la movilización de iniciativas que hacen posible la creación de condiciones o recursos que sólo son entendibles en relación con ese ámbito” (Crevoisier citado en Méndez, 2002, p. 7). Si bien, la noción de recurso específico se refiere a un conjunto de condiciones económicas, humanas, ambientales, institucionales, culturales, etc., donde además cada ámbito cumple una función específica, es importante acotar la idea de que los recursos se relacionan con el desarrollo urbano en función de los niveles de la economía de aglomeración en la que se insertan, en tanto “las ciudades constituyen las mayores concentraciones espaciales de actividades productivas, donde se perciben y producen los cambios efectivos del sistema económico y social” (Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, p. 67).

De ahí que, la construcción de los recursos específicos del DMQ se haya proyectado –a manera de mecanismo generador de innovación económica- en función del impulso de las ventajas comparativas vinculadas a su condición de nodo de desarrollo económico regional²¹ y de la competitividad²² (o desarrollo de las capacidades productivas locales) que ésta le otorgue en un contexto económico más amplio. En este sentido, la proyección del DMQ se inscribe en la noción de que se “debe alcanzar competitividad territorial para sostener y expandir su participación en los mercados nacionales e internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población, partiendo de su condición de ciudad-región, que le confiere ventajas para lograr una mejor inserción global” (MDMQ, 2004, p. 31). El impulso de la transformación de la base económica del distrito a través de una serie de programas y proyectos²³, se ha vuelto en cierta forma, el eje central de la gestión municipal en este nuevo milenio, y si bien los resultados del modelo²⁴ no necesariamente expresan una transformación sostenida, y menos aún, no han coadyuvado a reducir las inequidades estructurales del Distrito, se constituyen en un importante esfuerzo por establecer un nuevo paradigma de desarrollo local.

No obstante, como se observó en la primera parte de esta investigación, el proceso urbano de Quito se ha inscrito en un modelo de urbanización dependiente, resultado de un conjunto de desequilibrios regionales propios del desarrollo pendular de la economía nacional, situación que en cierta forma, constituye un condicionante de la innovación económica del Distrito, lo que permite caracterizar a la región metropolitana de Quito a través de un esquema de *Metrópolis nacional con bajo nivel de desarrollo*²⁵, en tanto, genera una limitada economía de aglomeración para los servicios avanzados y muestra escasas ventajas comparativas a escala global. Más aún, en el contexto de la actual crisis

económica mundial, escenario en el cual, “la región comienza a transitar por una senda de crecimiento mucho más marcada por la redistribución del capital global y por el modo de inserción internacional del los países latinoamericanos, que por una agenda deliberada y dirigida de políticas destinadas a promover el desarrollo” (Vera, 2009, p. 101), las posibilidades reales para el Distrito Metropolitano de Quito de desarrollar factores de impulso en términos de innovación territorial, se encuentran cada vez mas constreñidas.

Consideraciones finales

El análisis que la investigación ha esbozado alrededor del desarrollo urbano de Quito, la readecuación institucional que ha emprendido durante las últimas dos décadas y los consecuentes impactos que la nueva forma de gobierno de la ciudad ha generado en su estructura socio-espacial, en cierta forma, han permitido establecer una lectura transversal de carácter neo-institucionalista, en tanto, la propuesta metodológica de la investigación ha centrado en el análisis de los arreglos institucionales la causalidad de las innovaciones territoriales impulsadas por el DMQ. De aquí se desprenden una serie de conclusiones que más bien pretenden incorporar en el debate algunas consideraciones colaterales del análisis anterior.

Un elemento central en el debate neo-institucional es el hecho de que las instituciones no son del todo inmutables y su cambio no necesariamente responde a un proceso endógeno (DiMaggio y Powell, 1999, p. 70), es decir, que la arquitectura institucional exhorta un ejercicio continuo de aprendizaje, desde el cual, “identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas” (Peters, 2002, p. 57). Traducido al caso analizado del DMQ, ésta dialéctica inherente a la readecuación institucional del gobierno de Quito puede ser entendida en función de la evolución *per se* del propio proceso, es decir, desde la consideración de que las reformas implantadas, si bien mantienen una continuidad temática sujeta a los principios de democratización, descentralización y participación, como los lineamientos rectores iniciales, observables por ejemplo, en una constante ampliación e incorporación de funciones y competencias, de un mejoramiento de los mecanismos financiero-administrativos del aparato burocrático, entre otros, no es menos cierto que, los contenidos de los distintos planes, así como los programas y proyectos insertos en éstos, expresan una redefinición, quizás menos ideológica que la propuesta fundacional del Distrito a principios de la década del noventa, pero si lo suficientemente matizada por una intención axiológica, en tanto, los valores intrínsecos de la visión de ciudad se han ido actualizando en función de un conjunto de condiciones exógenas.

Así, el ejercicio de gobierno que ha venido ensayado la ciudad de Quito en el presente milenio se enmarca en el ámbito de la planificación estratégica, en razón de que se advierte la utilización de un instrumento analítico y decisorio -que desde un enfoque multidisciplinario e intersectorial- confluye hacia una reflexión estratégica focalizada de la problemática de la ciudad, resaltando las condiciones de competitividad de la economía local y el potencial de los recursos endógenos (Fernández, 1997, p. 10-11) del territorio que conforma el Distrito. Y en tanto, el proceso se inscribe en una lógica circular y continua, puede argumentarse entonces que, la readecuación institucional del DMQ, una vez que ha logrado consolidar el proceso hacia el interior, se ha ido redefiniendo en función de una mayor inserción de la base económica del Distrito en la dinámica externa, al menos en un nivel regional. Se observa en este sentido, un cambio axiológico desde lo político hacia un ámbito económico, y desde una lectura más amplia, inclusive de una transformación de carácter geopolítico.

Por otra parte, la emergencia de una instancia de gobierno supra-municipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva, tanto por la interpelación ideológica implícita en el reacomodo de las fuerzas políticas entre el ámbito central y el local, así como, por las constricciones de oferta y demanda que en la práctica expresan la asignación de competencias, atribuciones y recursos (Rodríguez y Oviedo, 2001). En este sentido, las causas que han permitido la continuidad del proceso del DMQ, pueden rastrearse precisamente en la neutralización del conflicto por parte de los actores implicados, ya sea por arreglos y consensos de los gestores en los distintos niveles, matizado además por cierta secuencia ideológica (de tendencia moderada hacia el centro) de los tres alcaldes titulares que han liderado el proceso, o también atribuible a una falta de involucramiento de la población, en el sentido sociológico de la anomia, y por ende, la minimización de la conflictividad y su aparente resolución por una lógica de suma cero.

Finalmente, habrá que cuestionarse, a manera de hipótesis, cuál será el papel de las regiones metropolitanas y del DMQ en específico, dentro de la actual coyuntura de la economía política regional y mundial, en tanto, se observa por lado, la profundización de un re-escalamiento espacial en función de la des-territorialización que comporta el paradigma informacional y los consecuentes impactos en los flujos económicos, comerciales y migratorios; y por otro lado, el agotamiento del modelo de acumulación capitalista expresado en la actual crisis económica y la contra respuesta ideológica de impronta keynesiana, que con especial énfasis en América Latina, intenta recuperar la figura del Estado como elemento articulador del proceso social. Los centros metropolitanos que han estructurado una dimensión para-diplomática (Sales, 2008), en función de su rol estratégico en la dinámica de la globalización, ya se visualizaban en décadas pasadas como las instancias más idóneas para articular una substitución del modelo de desarrollo, en tanto por un lado, el espacio de las políticas urbanas se pueden pensar en función de un agenciamiento alternativo de la acumulación de capital que potencien la acción social desde un nivel micro (Coraggio, 1997, p. 37,39) y por otro lado, la disociación geográfica de funciones inherente a la estructura metropolitana más allá de ser un problema puede convertirse en un instrumento eficiente del espacio (Geisse y Coraggio, 1970, p. 61).

Habrà que observar en este sentido, en qué términos se reconstituye la institucionalidad del DMQ a finales de la primera década del milenio, una vez que la coyuntura política del país advierte una restructuración del Estado que puede decantar en un centralismo adverso al proyecto descentralizador, y en tanto además, la mimesis que experimenta el modelo de acumulación capitalista, advierte también, nuevas rutas de desarrollo no solo para la región sino para la economía mundial en su conjunto.

Notas

¹ A inicios del milenio, para el año 2000, en América Latina se concentraba el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% de crecimiento económico. Se espera además que hacia 2025 el 80% de la población de la región habite en ciudades (Rojas, 2005).

² La urbanización entendida en términos de Castells como “un proceso a través del cual una proporción significativamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes desde el punto de vista interno, y en relación de articulación jerarquizada (red urbana)” (Castells, 1974, p. 26), proceso que en tanto se inscribe un fenómeno de transformación estructural de la sociedad, se remite a una noción más amplia de desarrollo.

³ Desde la perspectiva del desarrollo, la *hiperurbanización* aparece “como un obstáculo (...) en la medida en que inmoviliza recursos e inversiones improductivas encaminadas a organizar y proveer los servicios necesarios a concentraciones de humanas no estructuradas en función de una tarea productiva” (Castells, 1974, p. 52-53).

⁴ El Plan presentado por Eduardo Pólit Moreno en 1939, la propuesta del Plan Regulador de 1945 y la normativa del Plan de 1967.

⁵ Resultado entre muchos factores de la crisis estructural del país vinculada a la gran depresión del capitalismo a nivel mundial en la década del treinta, de una urbanización desordenada caracterizada por marcados proceso de especulación de la tierra de y una administración pública impregnada de intereses de clase.

⁶ El Plan Quito se inscribe dentro de una noción de desarrollo espacial micro-regional que fue concebido como “un instrumento de ordenamiento urbanístico jurídico, orientado a controlar, normar y racionalizar el desarrollo físico espacial de la ciudad y su Área Metropolitana, recogiendo algunos de los estudios del Plan de 1973, para redefinir una nueva estructura funcional para la ciudad y su micro-región, a través de una propuesta de organización distrital, cuyo objetivo era generar un proceso de desconcentración administrativa y de desarrollo urbano” (Carrión y Vallejo, 1994, p. 23).

⁷ La emergencia del neoliberalismo en América Latina se inscribe en los lineamientos del denominado Consenso de Washington, auspiciado por los organismos financieros multilaterales, cuyas políticas condicionaron la asistencia financiera a la implantación de una serie de ajustes estructurales ortodoxos, fomentado una reducción del Estado y el fortalecimiento de los mecanismos de mercado, a través de un compendio de políticas tales como, la estabilización promovida por la austeridad fiscal y monetaria en conjunto con la apertura hacia los mercados externos, la liberalización de los precios internos, la desregulación y la transferencia masiva de la propiedad pública de empresas hacia manos privadas. Políticas que en la práctica no lograron afianzar el desarrollo (en términos de crecimiento y equidad), tal como se esperaba, sino que por el contrario, con resultados que generaron desequilibrios en las economías nacionales (Vera, 2009, p. 100).

En el Ecuador sin embargo, el proceso se caracterizó por el fracaso de los reiterados intentos de implantación tanto de políticas de apertura y liberalización de la economía, como de modernización del Estado (reducción del aparato administrativo, desregularización, descentralización), debido sobre todo a desequilibrios de los arreglos institucionales y a los cálculos estratégicos de los actores políticos y sociales que no permitieron generar consensos estables y de largo alcance en torno a un modelo económico y social. El resultado ha sido en este sentido, la configuración de un modelo económico híbrido caracterizado por la coexistencia de elementos propios del centralismo estatal con los de una economía abierta de mercado (Pachano, 2007, p. 13-14).

⁸ El DMQ es un conjunto territorial de 423.000 hectáreas, en el que para el año 2001 se asentaban alrededor de 1'900.000 habitantes, que representan el 15% de la población del país y el 77% de la provincia. El 82% de la población habita en áreas urbanas y el 18% restante en las áreas suburbanas y rurales del total del territorio del Distrito. Su estructura administrativa está distribuida en 65 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales, organizadas en términos de gestión municipal en 8 administraciones zonales (Vallejo, 2009, p. 66).

Administrativamente el DMQ, es un régimen desconcentrado y parcialmente descentralizado. Funciona a partir de una estructura articulada en los siguientes niveles: i) Consejo metropolitano, compuesto por 15 concejales de elección popular y presidido por el Alcalde metropolitano. ii) Alcalde metropolitano de elección popular. iii) Direcciones generales, generadoras de políticas. iv) Empresas prestadoras de servicios. v) Administraciones zonales, unidades desconcentradas de gestión (Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 29).

⁹ Otros marcos jurídicos que en la década del noventa permitieron apuntalar el proceso de descentralización en el país son la Ley de Modernización del Estado (1993), el reglamento General de la Ley de Modernización del Estado (1994), la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (1997), y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (1997). A finales de la década, “esta línea de la descentralización queda consagrada con la reforma a la Constitución de la República de 1998, donde se define al Estado ecuatoriano como pluricultural y descentralizado; para lo cual se reconoce la diversidad étnica con la creación de las circunscripciones territoriales indígenas, se establece la transferencia de recursos y competencias y se diseña un modelo de gestión estatal desconcentrado, entre otros” (Carrión y Dammert, 2007, p. 9-10).

¹⁰ Los municipios de las ciudades primadas se diferencian de las intermedias y pequeñas, a través por ejemplo, de un mayor nivel de separación de la participación social, de un mayor grado de complejidad expresado en una especialización funcional, de la existencia de empresas adscritas a la gestión de ciertas prestaciones, en el tipo de estructura administrativa, en unos mecanismos de representación política gestados a partir de una lógica partidario-clientelar, de la misma composición socio-económica de sus habitantes, entre otros factores (Carrión y Velarde, 1989, p. 47,51).

- ¹¹ Este período corresponde a la administración del alcalde Rodrigo Paz perteneciente al partido Democracia Popular, ideológicamente inscrito en una tendencia de centro-derecha.
- ¹² Crisis evidenciada entre otros factores, por una organización territorial con características especulativas excluyentes, una sociedad sustentada sobre una lógica económica carente de contenido social, un desgobierno de la ciudad resultado de la pérdida del Municipio de su condición de administrador y de la ausencia de políticas urbanas, una institucionalidad de gestión público-privada plagada de informalidad y corrupción. La estructura urbana por su parte presentaba desarticulaciones expresadas en problemas de transporte, crisis de centralidad, carencia de servicios y equipamientos, déficits de vivienda, entre otros (Carrión y Vallejo, 1994, p. 25).
- ¹³ En esta etapa se inscriben las administraciones de los alcaldes Jamil Mahuad (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000), ambos al igual que su predecesor, pertenecientes al partido Democracia Popular.
- ¹⁴ La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito promovió además: la redefinición de un territorio más operativo, la división del territorio distrital en zonas metropolitanas urbanas y suburbanas, la definición de competencia plena sobre la administración del suelo, la administración del catastro rural en el ámbito del DMQ, la incorporación de nuevas competencias relacionadas con el transporte y el medio ambiente, la incorporación de la participación de la comunidad en la identificación de sus necesidades y el diseño de proyectos, la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado, la celebración de convenios de mancomunidad en lo relativo al ordenamiento urbano y preservación del medio ambiente, entre otros (Vallejo, 2009, p. 83).
- ¹⁵ En esta etapa se enmarcan las dos administraciones (2000-2004 y 2004-2008) del alcalde Paco Moncayo, de tendencia ideológica de centro-izquierda, auspiciado por el partido Izquierda Democrática.
- ¹⁶ La profundización de la readecuación institucional del gobierno del DMQ, al inicio del nuevo milenio, se expresa en los contenidos del Plan Quito Siglo XXI, desde donde se propone configurar “un modelo de gestión del desarrollo que privilegia la eficiencia administrativa a través de la gestión por resultados; complementa el proceso de desconcentración, descentralización y empresarización metropolitana; y, promueve la cooperación público-privada y la coordinación institucional para la gestión de (nuevas) competencias y proyectos metropolitanos” (MDMQ, 2004, p. 23). El plan se ejecuto a través de tres instrumentos: el Programa de Desarrollo Institucional, el diseño e implementación del Sistema de Participación Ciudadana y, el Plan General de Desarrollo Territorial.
- ¹⁷ Ventajas comparativas entendidas en función de “aquellos atributos que desarrolla y forja la ciudad por sus propios medios para mejorar su posicionamiento económico y social dentro de su área de influencia o del sistema urbano en el que opera” (Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, p. 68). Para el caso del DMQ expresadas en “su ubicación geoestratégica, su dimensión, sus características biofísicas, la existencia de importantes infraestructuras y servicios, su cultura productiva y su base económica diversificada, y la existencia de ciertos sectores económicos que han penetrado mercados externos con relativo éxito” (MDMQ, 2004, p. 15).
- ¹⁸ La gestión del Municipio de Quito durante las décadas del setenta y ochenta, período que precede al inicio de la reestructuración institucional, se define a partir de una modalidad concertada, en tanto en ella se expresan un conjunto de intereses sectorizados de grupos vinculados entre sí a través de distintos niveles de poder, desde el local hasta el estatal. De ahí se deriva una crisis de legitimidad, que se manifiesta principalmente, en una pérdida de su condición de instancia de concentración y legitimación de las reivindicaciones urbanas. A esta situación se suma una crisis financiera y económica originada por la presión de los recursos externos al municipio provenientes de capitales extranjeros, fenómeno que evidenciaba que el municipio de ser una entidad prestadora de servicios se estaba convirtiendo en un ente generador de beneficios capitalistas (Carrión, 1987b, p. 203-205).
- ¹⁹ El territorio entendido a partir del re-escalamiento epistemológico del espacio contemporáneo, como “la construcción físico-social, sobre una naturaleza ya dada, del sistema de soportes materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, política y culturales” (...), cuyas “formas constitutivas se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad, en un continuo movimiento dialéctico de totalización y fragmentación sucesiva y simultánea” (Pradilla, 1997, p. 50).
- ²⁰ Concentración de poder presente a lo largo de todo el proceso urbano de Quito y que se expresa, desde los inicios mismos de la conformación de la ciudad en la colonia, donde el Cabildo de Quito “constituía un órgano de dominación política española que se fue consolidando con la llegada de los nuevos colonos españoles y la implementación de una legislación altamente favorable a sus intereses de dominación y expansión” (Achig, 1983, p. 40). Esquema que se mantendría en la etapa republicana, en tanto, “una de las manifestaciones concretas del movimiento independista que guarda relación con el cambio en las relaciones de poder territorial, se expresa en el campo urbano mediante el acceso de los terratenientes criollos al aparato de decisión política municipal, organismo a través del cual se ejercitaba el poder, y por medio del cual, todo adelanto en cuestión urbana estaba al servicio de esta fracción dominante” (Achig, 1983, p. 52). No es solo hasta mediados del siglo XX, que de manera incipiente se observa la inclusión de otros sectores en las instancias de decisión política, a través por un lado, del mecanismo de Comisión General que receptaba en audiencia las demandas de organizaciones barriales y por otro lado, con la incorporación de representantes de sectores populares elegidos mediante elecciones, quienes insertaron en la agenda municipal demandas de los sectores a los que representaron (Achig, 1983, p. 72).
- ²¹ En términos territoriales, “la ciudad de Quito, sus áreas conurbadas y su región circundante son el centro de una red urbana que articula un conjunto diverso y heterogéneo de zonas económicas y productivas y se vertebra por dos ejes

(norte-sur y este-oeste) de flujos de capitales, bienes, servicios y personas (...). Constituye el principal polo de desarrollo industrial andino del Ecuador. Además, se desarrollan los sectores de conocimiento y tecnología ligados a la consultoría empresarial y de ingenierías, las telecomunicaciones, el *software* y, en menor escala, la biotecnología y las energías alternativas (...). Se afirma como el centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía aérea y terrestre” (MDMQ, 2004, p. 17)

²² La competitividad territorial evaluada a partir de “la estructura sectorial de la economía, el grado de internacionalización, la calidad del gobierno y de la gerencia privada, la dotación de infraestructura, la eficiencia del sistema financiero, el desarrollo de la ciencia y tecnología, del capital humano” (MDMQ, 2006, p. 26).

²³ Programas tales como, el de Promoción de Emprendimientos donde se insertan proyectos como el Sistema de Incubación de Empresas, el Fondo de Promoción de Emprendimientos, el Aeropuerto Internacional, Puerto Seco y Zona Franca, y la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico. El Programa de Innovación, con proyectos como el Parque Tecnológico, Quito Digital, Sistema Regional de Investigación, Desarrollo y Certificación. El Programa de Desarrollo Turístico, el Programa de Generación de Recurso Financieros, el Programa de Abastecimiento y Comercialización, y el Programa de Empleo (MDMQ, 2004, p. 35-41).

²⁴ Resultados evidenciados por ejemplo en “las altas coberturas de agua potable y alcantarillado; en la recuperación de ríos y tratamiento de desechos; en la recuperación del centro Histórico y del espacio público; en el incremento de las áreas verdes; en el incremento del turismo y de las actividades vinculadas; en la recuperación de los sectores agroproductivo e inmobiliario; en la construcción del nuevo aeropuerto y en las mejoras en los indicadores de los objetivos del milenio” (Vallejo, 2009, p. 128). Expresados también por ejemplo, en una reducción de 43% a 30% del NBI entre 1990 y 2001, y de un decremento de la pobreza por ingresos de un 66% de la población en el 2000 al 32% en el 2004 (MDMQ, 2006, p. 13).

²⁵ A partir de la correlación de dos variables de la dinámica de las economías metropolitanas (Nivel de desarrollo del sistema productivo y Escala espacial de influencia económica), Cuadrado-Roura y Fernández, ensayan una matriz de segmentación de las áreas metropolitanas, clasificadas en: Segmento A: Metrópolis globales; Segmento B: Metrópolis globales emergentes; Segmento C: Metrópolis continentales avanzadas; Segmento D: Metrópolis continentales en proceso de desarrollo; Segmento E: Metrópolis nacionales avanzadas; Segmento F: Metrópolis nacionales con bajo nivel de desarrollo; y, Segmento G: Metrópolis focalizadas en el desarrollo local. El segmento F en el que hemos categorizado al DMQ se caracteriza por una escasa economía de aglomeración aunque suficiente para atraer servicios básicos e industrias tradicionales; por disponer de recursos humanos calificados más limitados y una cultura emprendedora débil por razones socioculturales; un insuficiente apoyo público hacia el desarrollo y una sociedad civil local débil. Las Metrópolis nacionales con bajo nivel de desarrollo, en tanto presentan escasas ventajas comparativas a escala global, proyectan una imagen de centro económico circunscrito al ámbito nacional (Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, p. 74-78).

Bibliografía

ACHIG, Lucas. *El proceso urbano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD, 1983.

BARRERA, Augusto. Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del DMQ. En TORRES, Ana Clara (comp.) *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 33-57.

BARRERA, Augusto. (2007) Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En CARRIÓN, Fernando (comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC, 2007, p. 175-206.

CARRIÓN, Fernando. *La renovación urbana en Quito*. Centro de Investigaciones CIUDAD, 1983.

CARRIÓN, Fernando. La urbanización ecuatoriana. *Mondes en Développement*, 1987a, tome 15, n° 60, p. 113-127.

Carrión, Fernando. *Quito. Crisis y política urbana*. Quito: Editorial El Conejo, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1987b.

CARRIÓN, Fernando y VELARDE, Patricio. El Municipio y la Organización del Estado en Ecuador. *Medio Ambiente y Urbanismo*, 1989, n° 28, Gobiernos locales en América Latina, p. 46-54.

CARRIÓN, Fernando y VALLEJO, René. La planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática. En *Quito. Transformaciones urbanas y arquitectónicas*, Serie Quito. Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 1994, p. 15-50.

CARRIÓN, Fernando y DAMMERT, Manuel. La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado. En CARRIÓN, Fernando (comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES,

- GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC, 2007, p. 9-17.
- CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- CORAGGIO, José Luis. La política urbana metropolitana. *Revista EURE*. [Cd-rom]. 1997, vol. XXIII, n° 69, p. 31-54.
- CÓRDOVA, Marco. El sentido urbano en América Latina. En CÓRDOVA, Marco (coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura, 2008, p. 11-32.
- CUADRADO-ROURA, Juan y FERNÁNDEZ, José. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.) *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005, p. 63-125.
- DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter. Introducción. En DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter (comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-75.
- FARINÓS, Joaquín. Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 2005, n° 67, p. 219-235.
- FERNÁNDEZ, José. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- GEISSE, Guillermo y CORAGGIO, José Luis. Áreas metropolitanas y desarrollo nacional. *Revista EURE*. [Cd-rom]. 1970, vol. I, n° 1. p. 51-62.
- NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD, 2007.
- MARCH, James y OLSEN, Johan. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 1993, n° 63/64, p. 1-43.
- MÉNDEZ, Ricardo. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista EURE*. [Cd-rom]. 2002, vol. XXVIII, n° 84, p. 63-83.
- MONCAYO, Paco. *Quito hacia el Bicentenario. Plan de Gobierno 2005-2009*, 2004.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). *Plan Equinoccio 21. Quito hacia el 2025. Documento ciudadano*. Quito: MDMQ, 2004.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). *Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ. Memoria Técnica 2006-2010*. Quito: MDMQ, Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, 2006.
- PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.
- PRADILLA, Emilio. Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *Revista EURE*. [Cd-rom]. 1997, vol. XXII, n° 68, p. 45-55.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y OVIEDO, Enrique. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *Serie Medio ambiente y desarrollo*, n° 34. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2001.
- ROJAS, Eduardo. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En ROJAS, Eduardo *et al.* (eds.) *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005, p. 35-59.
- SALES, Chyara. O Estado-nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional- uma questão paradiplomática. En CÓRDOVA, Marco (coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura, 2008, p. 81-98.
- SINGER, Paul. *Economía política de la urbanización*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1977.

TREVIÑO, Jesús. Gobernanza metropolitana. Enfoques y marco conceptual. Ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Urbanismo Metrópoli y Paisaje: Hacia una metrópoli más habitable. Monterrey, México, 15-18 de octubre, 2008.

VALLEJO, René. Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007. Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales, mención en Gestión del Desarrollo. Quito: FLACSO Ecuador, 2009.

VERA, Leonardo. América Latina: del crecimiento liderado por exportaciones al desarrollo productivo. En PONCE, Juan y VERA, Leonardo (comps.) *Nuevas estrategias nacionales de desarrollo: realidades y retos para Ecuador*. Quito: SENPLADES, FLACSO Ecuador, UNDP Ecuador, Cismil 2015, 2009, p. 99-135.