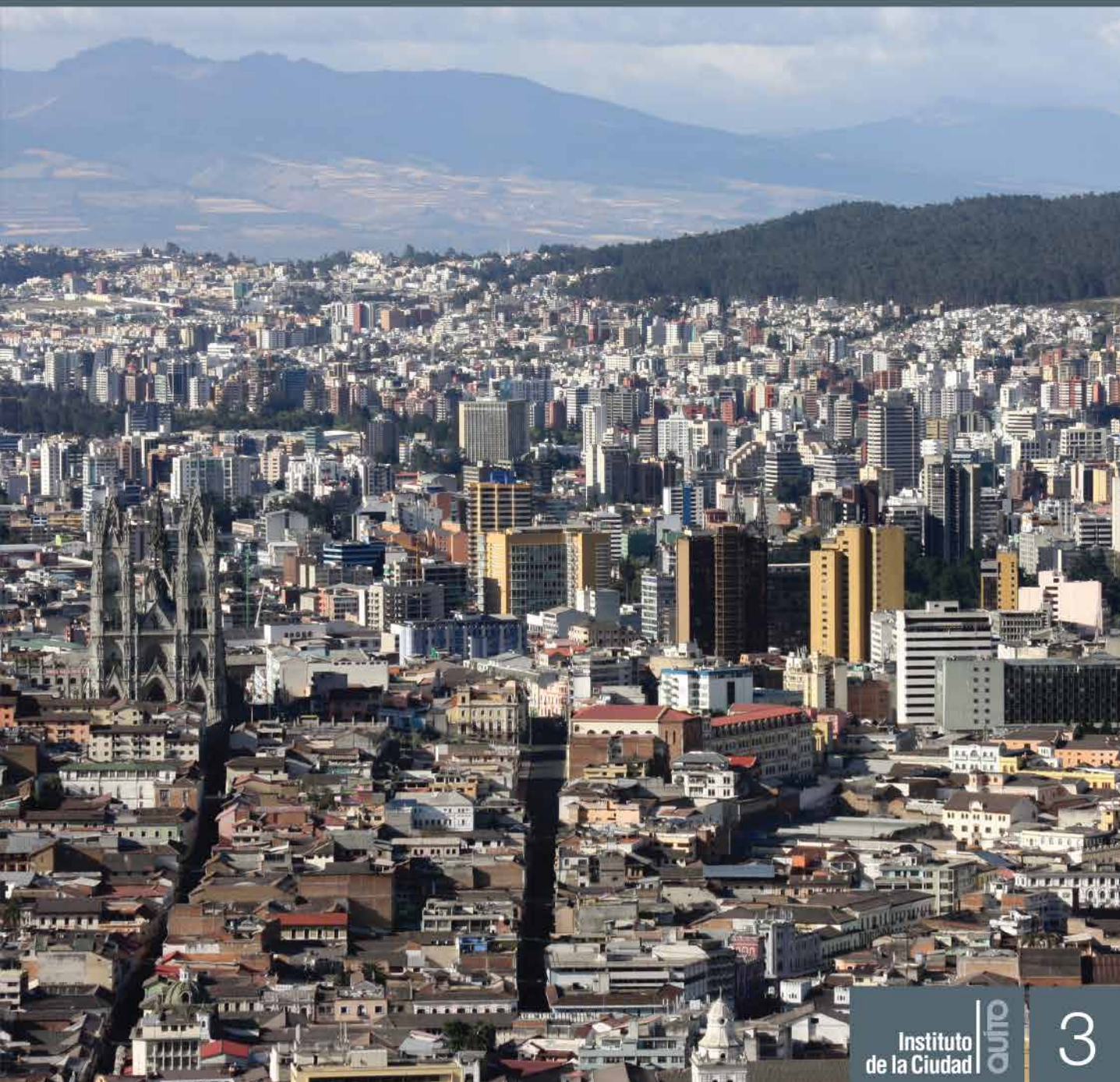




QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 2 • No. 3 • 2014 • ISSN: 1390-9142





QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 2 • Número 3 • 2014 • Quito, Ecuador

Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 3 • 2014

Quito, Ecuador

Mauricio Rodas

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Director

Julio Echeverría

Consejo Editorial

Jorge Albán

Diego Mancheno

Francisco Rhon

Julio Echeverría

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)

Luis Mauricio Cuervo (Chile)

Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Edición

Esteban Crespo y María Mosquera

Fotografía

Portada y

portadillas págs. 33, 121 231 y 236: Antonio Mena

Portadilla página 7: Raúl Moscoso

Impresión

V&M Gráficas

© Instituto de la Ciudad

García Moreno N2-57 y Sucre

Telf.: (593-2) 3952300 ext. 16006

www.institutodelaciudad.com.ec

ISSN: 1390-9142

Contacto:

maria.mosquera@quito.gob.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito. La operación del Instituto está abierta a la diversidad de visiones que provengan de la sociedad y pone a disposición de las instituciones municipales su capacidad de elaboración y reflexión.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos, no necesariamente representan la visión del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Editorial	5
----------------------------	---

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

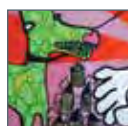


Pasado, presente y futuro del metro de Medellín y sus implicaciones socioculturales en el valle de Aburrá	9
María Elena Restrepo Vélez	

DEBATES



Concepto y politicidad de Quito en el siglo XXI	35
Julio Echeverría	



Espacios comunes, significados distintos: graffiti, arte urbano y políticas públicas en la ciudad de Quito	41
Camila Mafla y Raúl Moscoso	



Derecho a la ciudad: calidad de vida y posibilidades de integración de la población colombiana residente en Quito	85
Raúl Moscoso	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- Las diversas dinámicas gubernamentales de la gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón** 123
Ximena Cabrera Montúfar y Diana Barragán Soto



- Equipamientos de salud y dinámicas poblacionales en el Distrito Metropolitano de Quito** 179
Diego Mancheno, Jameson Mencías y Grace López

DOCUMENTACIÓN



- Feria de universidades Ciudad digital e innovación social** 231
María Mosquera



Como resultado de las transformaciones operadas en nuestra economía durante las últimas décadas, las ciudades ecuatorianas siguen representando el lugar hacia el cual se dirige la población en situación de movilidad para construir nuevas opciones de vida, para acceder a mejores oportunidades laborales y para alcanzar mayores niveles de bienestar. Este proceso demográfico ha enriquecido y seguirá enriqueciendo a Quito, un Distrito Metropolitano cuya vitalidad económica, cultural y política proviene precisamente de su diversidad social.

Para garantizar que las aspiraciones de los habitantes puedan realizarse, se requieren procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas basadas en evidencia científica. Este señalamiento no es nuevo pero merece reiteración. Posiblemente, a diferencia de la mayoría de ciudades latinoamericanas pequeñas y medianas con menores ingresos relativos, Quito ha logrado consolidar un aparato administrativo y una práctica gubernamental con capacidad para conducir estos cambios y estas transformaciones. Este es un resultado acumulado durante varias generaciones y que no habría sido posible sin una planificación sustentada en la investigación aplicada.

Las nuevas orientaciones del Instituto de la Ciudad apuntan a trabajar sistemáticamente en la construcción de la información que la ciudad requiere para conocer sus dinámicas complejas y acumular conocimientos que alimenten la proyección de futuros posibles. Desde la producción y sistematización de datos que revelan los signos vitales de la ciudad, hasta la reflexión multi e inter disciplinaria que los dota de sentido, se busca caracterizar la diversidad de escenarios hacia los que la ciudad puede conducirse. La operación del Instituto está abierta a la construcción de visiones que provengan de la sociedad desde su diversidad y pone a disposición de las instituciones municipales su capacidad de elaboración y reflexión.

Este nuevo número se inscribe en el contexto de la nueva administración municipal, que apunta a la construcción de una ciudad inteligente, de oportunidades y solidaria. En él, además de ofrecer una perspectiva de política pública comparada mediante la incorporación del análisis de experiencias latinoamericanas, se abordan estudios que visibilizan a la diversidad de grupos etarios, prácticas culturales y concepciones políticas que aportan cotidianamente a la construcción de la ciudad.

Los temas no podrían ser más pertinentes y nos invitan a una tarea colectiva de reflexión que esperamos continuar suscitando en los próximos números de esta revista



Julio Echeverría
Director del Instituto de la Ciudad



Experiencias latinoamericanas



Pasado, presente y futuro del metro de Medellín y sus implicaciones socioculturales en el valle de Aburrá

María Elena Restrepo Vélez*

Resumen

Este artículo ofrece una visión panorámica y multidimensional del metro de Medellín como una infraestructura física con capacidad para transformar los procesos económicos, sociales y culturales de una región metropolitana. A tal efecto, se comienza con una contextualización geográfica e histórica de la ciudad de Medellín y de su planificación metropolitana. En esta se destaca el papel desempeñado por los planes elaborados desde la década del cincuenta del siglo pasado en la conformación paulatina del actual sistema metropolitano de movilidad.

Después de efectuar un recuento de los hitos fundamentales en la creación de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA) y de sus primeras acciones, se analizan las transformaciones urbanísticas que emergieron a propósito del apareamiento del “sistema metro”. Se destaca que este se propuso explícitamente intervenir en los entornos y paisajes urbanos para generar una nueva estructura de ciudad más unida y humanizada.

Una vez efectuada una descripción de esas transformaciones según las principales áreas de Medellín, a manera de conclusión y asumiendo una perspectiva dinámica y no restringida al análisis costo-beneficio convencional, se esbozan las externalidades positivas o los beneficios que la infraestructura de movilidad acarrea para la ciudad.

Palabras clave

Medellín, planificación metropolitana, movilidad, culturas urbanas.

* Máster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento, Universidad Pontificia Bolivariana. Exdirectora de Planeación de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá.

El pasado: comencemos por recordar la historia, lo que siempre resulta conveniente

La ciudad tiene funciones políticas y administrativas que todo el mundo conoce; pero tiene también otra misión importante, porque toca lo ideal: iniciar a sus hombres en el secreto de su propio espíritu.

Ángel Ganivet

Contexto geográfico

La ciudad de Medellín es la capital del departamento de Antioquia, Colombia, y al mismo tiempo es la ciudad núcleo de la región metropolitana que está anclada en el valle de Aburrá. Este valle está constituido por las riberas del río Aburrá, denominado río Medellín al transcurrir por el municipio, y encerrado por dos ramales de la Cordillera Central colombiana que le otorgan, en las laderas, una topografía irregular y pendiente que oscila entre 1300 y 2800 metros sobre el nivel del mar¹.

El valle de Aburrá tiene una extensión de 1152 km², una longitud aproximada de 60 km y una amplitud variable. En el valle coexisten diez municipios, incluido Medellín, nueve de los cuales están asociados mediante una figura administrativa que se conoce como Área Metropolitana del valle de Aburrá².

En la Imagen 1, la mancha rosada representa el valle de Aburrá:



Fuente: Google Earth

Previsiones de planeación sobre el valle de Aburrá, el origen del tren metropolitano

Años 50

En la década del cincuenta, la administración municipal de Medellín contrató al arquitecto español José Luis Sert y al urbanista austriaco Paul Lester Wiener, quienes elaboraron un Plan Piloto para Medellín, que sirviera de directriz para el adecuado



Fuente: Google Earth

1 Salvo especificación explícita, en este artículo, los datos y fotografías fueron suministrados por Dirección de Comunicaciones, Metro de Medellín Ltda., febrero de 2014.

2 Para mayor contexto, visitar <www.metropol.gov.co>.

ordenamiento futuro de la ciudad. El plan piloto definió la necesidad de orientar el desarrollo mediante una zonificación estricta a partir de los diferentes usos del suelo y diseñar e implementar un esquema vial a lo largo del río Aburrá (o río Medellín al transitar por el municipio) que se constituiría en la espina dorsal del sistema vial de todo el valle, complementada con vías de enlace transversal.

En la Imagen 2 se aprecia el valle de Aburrá a lo largo de su eje transversal, el río, con una mirada desde el sur, en el municipio de Itagüí, hacia el norte, en el municipio de Bello.

Año 1962

El Municipio de Medellín tomó dos determinaciones futuristas: en primer lugar, dentro de la faja de tierra reservada a lo largo del río Aburrá, se previeron 18 metros en cada costado para ubicar allí el sistema de ferrocarriles nacionales y el transporte masivo metropolitano y, en segundo lugar, se determinó construir puentes sobre el mismo río con pasos a desnivel sobre la faja reservada.

Año 1972

La Oficina Regional del INTRA (Instituto Nacional de Tránsito y Transporte, actual Ministerio de Transporte de Colombia) adelantó el estudio “Rutas urbanas de Medellín y del valle de Aburrá”. En él determinó que en la zona de 1200 metros a lado y lado del río se generaban 300 000 viajes diarios en transporte público. Este hecho fue afianzando la conveniencia de establecer un tren para el transporte masivo metropolitano en el valle de Aburrá.

Año 1977

El Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín presentaron un estudio llamado “Anteproyecto de transporte masivo para el valle de Aburrá” elaborado con la asesoría de las firmas francesas Francorail y Sofrerail en el que se planteó un sistema de enlace suburbano mediante una conexión férrea de vía única entre los municipios de Bello (al norte del valle) e Itagüí (al sur del valle), contemplando la posibilidad de atender el centro con una estación.

Año 1978

La oficina del Plan Metropolitano, con la colaboración de la Empresa de Desarrollo Urbano del Valle de Aburrá (EDUVA), fijó unos criterios generales para el diseño del sistema. Además, publicó el estudio “Línea de transporte rápido masivo del valle de Aburrá”, que planteó una línea de servicio de transporte mediante un tren electrificado para circular entre las estaciones Niquía e Itagüí, desde el norte hasta el sur del valle. El tren electrificado se catalogó como sumamente beneficioso para la comunidad y técnicamente viable. Además, se consideró el trazado a lo largo del río Medellín como gran facilitador del proyecto a nivel de su construcción y costos. En el mismo estudio se enfatizó en la constitución de una empresa para su diseño e implementación.

Los objetivos que la región perseguía con este proyecto de transporte eran: a) solucionar los requerimientos de transporte del valle de Aburrá en el *largo plazo*, b) lograr una *alta concentración de población* a lo largo del eje natural del valle y del río Aburrá y c) facilitar la *creación de nuevos polos de equilibrio* en los extremos del valle de Aburrá.



La creación de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA) se hizo mediante la Ordenanza n.º 42 del 30 de noviembre de 1977 de la Asamblea Departamental de Antioquia y el Acuerdo n.º 31 del 13 de diciembre del mismo año del Concejo de Medellín. Su objetivo, como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía administrativa, capital propio y personería jurídica, era adelantar los estudios necesarios para establecer un sistema de transporte público masivo para el valle de Aburrá, que comprendiera los diseños, la construcción, la operación y la administración del sistema.

La primera acción de la ETMVA fue contratar, mediante concurso de méritos, la realización de un estudio de factibilidad técnico y financiero para el sistema de transporte, que fue adjudicado a las firmas internacionales Mott, Hay & Anderson International Limited y Kleinwort Benson. Las alternativas estudiadas fueron: a) bus diésel o de gasolina, b) bus eléctrico o trole bus, c) tren rápido liviano (TRL) y d) tren rápido pesado (TRP).

El estudio recomendó finalmente la construcción de un tren eléctrico pesado (TRP), por considerarlo como *una alternativa técnica superior a las demás por su capacidad y proyección de solución a largo plazo*.

En el Gráfico 1 se puede apreciar, en color rojo, el trazado original previsto para el diseño del Tren Rápido Pesado. Consiste en una línea paralela al río Aburrá, del norte al sur del valle y, además, con un cruce en el centro de la ciudad de Medellín, para conectar con el occidente de la ciudad. El trazado optimizado es el que aparece en color amarillo. Conserva, en términos generales, el paralelo con el río, iniciando en Niquia y terminando en Itagüí. Incluye, sin embargo, un cambio fundamental: el ingreso al centro de Medellín, en donde se concentraban los destinos de los viajes de transporte público provenientes de otros municipios y que funcionaba como una zona de intercambio de rutas de transporte. La gran terminal de transporte del valle de Aburrá era el corazón de Medellín.

Año 1983

La licitación pública internacional n.º 001 se publicó el 17 de febrero de 1983 (hace 31 años) y se cerró el 29 de julio del mismo año. Su objeto fue el diseño detallado, la construcción, el suministro, el transporte, la nacionalización, la entrega en funcionamiento y la capacitación del personal, así como la financiación del metro. Fue adjudicada en noviembre de 1983 al Consorcio Hispano-Alemán y al grupo financiero propuesto por este.

Año 1985

En noviembre comenzaron las obras del sistema metro, que generaron en la comunidad una polarización: por un lado estaba la población anhelante y expectante de tan magnífica solución de transporte, que traería desarrollo y visión de futuro para la ciudad. Por otro, la población que estaba en contra del proyecto, por considerarlo innecesario para la ciudad-región.

Año 1989

En octubre, el Consorcio Hispano-Alemán constructor del proyecto paralizó las obras civiles. En el mismo año fue aprobada en Colombia la llamada Ley de Metros (n.º 86/89), por la cual se autorizaba el cobro de la valorización, el recaudo de la sobretasa de la gasolina y la pignoración de las rentas del tabaco para pagar la inversión. La nación exigió a los socios (Departamento de Antioquia y Municipio de Medellín) la capitalización de la empresa como condición previa a la entrega del préstamo para el pago de los impuestos.

Año 1990

Se empezó a recaudar la sobretasa del 10% a la gasolina en los municipios del valle de Aburrá como contribución al pago de la inversión por el proyecto. Las obras continuaban paralizadas por parte del consorcio constructor. Esta parálisis fue generando en la población una sensación de impotencia y la creencia de que el metro no sería una realidad.

Año 1992

Se reanudaron las obras del proyecto y la ETMVA, líder del mismo, redobló los esfuerzos de información y comunicación con la población, para destacar que “para el Metro solo faltaban unos centímetros”.

Año 1995

En noviembre 30 se inauguró la operación de la línea A en el tramo Niquía-Poblado.

Año 1996

El 28 de febrero se inauguró la operación de la línea B, y el 30 de septiembre se inauguró el tramo Poblado-Itagüí.

A partir de ese año, el sistema de transporte masivo que inició con dos líneas de metro pesado se ha ido constituyendo en factor clave del desarrollo en el valle de Aburrá. A la línea A del sistema metro le fueron anexados 2,5 km más de vía con dos nuevas estaciones y, en la actualidad, cuenta con 27 estaciones de metro. En ambas líneas se cuenta con integración a dos cables aéreos dedicados al transporte público de pasajeros: la línea K, inaugurada en 2004, que opera desde la estación Acevedo del Metro hasta Santo Domingo, y línea J,

inaugurada en 2008, que opera desde San Javier hasta La Aurora. El metrocable de la línea K, inaugurado en 2010, se integra con un transporte por cable aéreo de servicio turístico, denominado línea L, que permite el acceso a una gran reserva verde con la que cuenta la ciudad-región.

Debido al excelente servicio que ofrece la Empresa Metro, la ciudad de Medellín le entregó en 2011 la operación del servicio de buses de tránsito rápido (BRT), que se integra a las líneas del metro. Además, hoy cuenta con dos cuencas³ de servicios alimentadores, operadas por transportadores privados en la ciudad de Medellín. La visión de la ciudad-región es seguir contratando, con los transportadores privados, la operación de los servicios alimentadores en nuevas cuencas a lo largo del valle de Aburrá, siempre y cuando se haga bajo la modalidad de servicio integrado de transporte. Esto, para garantizar una mejor oferta de movilidad a los ciudadanos del territorio, con una visión de red integrada de transporte.

Una transformación física y social que es importante recordar

¿Cuál era la realidad que vivía la ciudad?

Antes del metro, la sensación era la de una ciudad desarraigada y fraccionada que pedía a gritos espacio público, zonas para socializar y reencontrarse, que clamaba por establecer vínculos entre el oriente y el occidente tradicionalmente apartados por el recorrido del río Aburrá a lo largo del valle. Era una región que generaba viajes en el transporte público originados en los mu-

nicipios del valle de Aburrá y que confluían en el centro de la ciudad de Medellín. De tal manera, se había ido conformando poco a poco como el gran centro de desarrollo comercial y económico y, por ende, en la gran terminal de transporte.

¿Cuál fue la intervención concebida con el sistema metro?

Con el proyecto del metro se decidió que, para intervenir adecuadamente su entorno fraccionado, era preciso unirlos y humanizarlos. Se necesitaba plantear una nueva estructura de ciudad. El sistema de transporte fue, por tanto, un pretexto para el reencuentro.

Bajo este concepto filosófico, las claves que debían prevalecer en la nueva estructura de ciudad fueron las siguientes:

- a) El ingreso elevado al centro de la ciudad de Medellín, en donde se concentraba el mayor porcentaje de viajes en transporte público, que hacían que el corazón de esta ciudad operara como una terminal de transbordos de pasajeros (Fotografías 1 y 2).
- b) El apegarse al río, volver la cara hacia él y ofrecer el espacio público que se reclamaba silenciosa pero desesperadamente (Fotografías 3 y 3a).
- c) El metro, que se “sobrepuso” a ejes naturales que atraviesan el valle. En la línea A, al río Medellín y en el centro urbano de Medellín, a la carrera Bolívar. Aprovechó la visión de los planificadores desde la década del 50: construcción sobre la margen del río Medellín, usando convenientemente las franjas de tierra reservadas para el desarrollo del transporte multimodal (Fotografías 4 y 5).

³ Este es el nombre que reciben los dos conjuntos (bajo los nombres de C3 y C6) de rutas de servicios alimentadores en el sistema metro.

- d) El llegar hasta los barrios residenciales de la periferia para conectar las zonas dormitorio con los centros de actividad comercial e industrial. Al mismo tiempo, salvar el centro: como un corazón, en él confluyen todas las arterias y venas de las ciudades de la región. Hay actividad en otras partes del cuerpo también, pero se debe pasar por su corazón (Fotografía 6).
- e) La arquitectura paisajística: en el norte del sistema metro, reforzar la arborización tropical, destacar las visuales lejanas



Fotografía 5

La línea A del sistema metro sobre uno de los ejes de desarrollo de la ciudad de Medellín: la carrera Bolívar



Fotografía 7

Línea B conviviendo con la quebrada La Hueso y la calle Maturín, uno de los ejes de conectividad entre el centro y el occidente residencial de Medellín



Fotografía 8

La línea B del metro conviviendo y potenciando una realidad preexistente: la unidad deportiva Atanasio Girardot en el occidente de Medellín



Fotografía 6

La línea B del metro se desprende de la línea A en el centro de la ciudad y conecta con las zonas residenciales en el occidente de Medellín



Fotografía 9

Espacio público diseñado para el pasar, el estar, el encontrarse, el permanecer con un mobiliario urbano y paisajismo que dignifique la condición del ciudadano



y convertir los accesos a las estaciones en centros de actividad. En el sur del trazado del metro, reforzar el uso del sector por parte de los estudiantes y los trabajadores y el aprovechamiento de espacios residuales verdes. En el centro de Medellín (que era al mismo tiempo el centro de confluencia de las líneas A y B), hacer del espacio público bajo el viaducto “un paseo central”, concentrar las actividades en núcleos intermedios y arborizar intensamente y en forma geométrica. En el occidente de la ciudad, con la presencia de la línea B del metro, articular y reforzar zonas recreativas y deportivas en la franja verde paralela a la línea, resaltando la presencia de la unidad deportiva Atanasio Girardot (Fotografías 7, 8 y 9).

Una pregunta obligada: ¿para qué construir un metro dedicado a la ciudad de Medellín y a su región metropolitana?

Entender las razones que motivan la construcción de sistemas metro requiere una revisión de la historia del transporte público en cada ciudad, en cada contexto sociocultural. Además, es necesario comprender el marco dentro del desarrollo urbano y productivo que le es propio a la región y su ubicación frente a las perspectivas que tiene con respecto al crecimiento poblacional. Al mismo tiempo, se ha de procurar una mirada al comportamiento global del transporte en el planeta, lo que a su vez permitirá encontrar aspectos comunes en el desarrollo de las sociedades.

Para hacer más comprensible el tema, vale la pena recuperar la historia del transporte en el valle de Aburrá. El desarrollo de este sector obedeció a la necesidad de aten-

der los requerimientos de movilidad de los habitantes de la región en la medida en la que se presentaron hitos de desarrollo urbano, industrial, económico y de crecimiento geográfico. Los hitos más significativos fueron: 1) la conurbación metropolitana de las cabeceras municipales en la segunda mitad del siglo xx; 2) el acelerado crecimiento de la población entre 1948 y 1970, y 3) la construcción del plan vial de Medellín entre 1970 y 1985.

En la historia del transporte público en el valle de Aburrá, se encuentra el tranvía de tracción animal, o “tranvía de sangre”, que constituyó una forma de integrar los medios tradicionales de transporte con la novedad tecnológica del ferrocarril. Este tranvía se inauguró en Medellín en 1887 y posteriormente dio paso al tranvía eléctrico, en 1921. Este último llegó a contar con una red de nueve líneas. En 1930 la ciudad puso en funcionamiento el trolebús. Tranvía y trolebús fueron evidencia de una mirada sobre transporte público caracterizada por su visión de sostenibilidad. Sin embargo, en 1950 aparecieron los buses con motores a gasolina, los cuales fueron desplazando poco a poco el sistema electrificado. Eran considerados más flexibles y, aparentemente, tenían menos requerimientos de inversión en infraestructura física.

Como se vio en la primera parte de este artículo, en la década de 1960 a 1970, los planificadores de la región pensaron el desarrollo de la movilidad con una visión de largo plazo. Concibieron el concepto del sistema vial y de la movilidad pública a lo largo de las reservas de tierra del río Aburrá con el propósito de articular un nuevo sistema de transporte masivo y el transporte público existente en el valle. Con esto se lograría ofertar un transporte eficiente, seguro y de calidad para los habitantes.

Posteriormente, con el auge del desarrollo industrial en los extremos del valle de Aburrá y la necesidad de propiciar nuevos polos de desarrollo (diferentes al centro tradicional de Medellín que concentraba los viajes en transporte público y lo convertían en la terminal de transporte más grande de la región), se diseñó el sistema de transporte rápido pesado conocido como “Metro de Medellín”. Este sistema se concibió con *visión de futuro*. Esto no es otra cosa sino la mirada a largo plazo, que piensa en las futuras generaciones, con el fin de brindar movilidad a los usuarios, mantener los mejores estándares de calidad y, así, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. Esa mejoría se ha evidenciado a través del cambio en el manejo que la comunidad da a su tiempo. El tiempo que antes del metro era dedicado al transporte es ahora, en cambio, tiempo libre. También el crecimiento de la economía, la seguridad, la comodidad, la rapidez de los viajes y la generación de convivencia ciudadana son evidencias de una calidad de vida más alta.

En forma paralela al desarrollo industrial, el crecimiento poblacional en el valle de Aburrá –el histórico y el proyectado– da cuenta de un territorio dinámico que enfrenta los problemas de movilidad arriba descritos y que viven las grandes y medianas ciudades del mundo. El siguiente cuadro muestra el crecimiento de la población en la región entre 1905 y 2011, así como la proyección de crecimiento al 2030 (Cuadro 1).

Con tales perspectivas de crecimiento poblacional y tales expectativas de ordenamiento y desarrollo del territorio en el largo plazo, no puede sino afianzarse como decisión acertada la implementación de soluciones de transporte de pasajeros de gran capacidad. Un caso importante es, precisamente, el metro adoptado para Medellín y su área metropolitana.

Cuadro 1
Crecimiento de la población
en el Valle de Aburrá

1905	105 305
1012	125 407
1918	141 797
1928	196 612
1938	252 124
1951	499 756
1964	1 084 660
1973	1 517 944
1985	2 095 147
2005	2 213 000
2011	3 591 963
2030*	4 389 586

Fuente: www.dane.gov.co, www.metropol.gov.co

* Proyección

¿Cuáles fueron, entonces, las razones –no exclusivamente técnicas– que generaron la búsqueda de una solución de transporte masivo tipo metro en la elección de un modo de transporte?

Cada día puede hacerse una revisión de los típicos problemas que aquejan a las grandes y medianas ciudades, tanto en los países desarrollados, como en los emergentes y en los que están en vías de desarrollo. Estos problemas son, a saber: a) cada vez más personas viven en las áreas urbanas; b) cada vez más comunidades están buscando vivir en espacios más amplios y menos densamente poblados (los desarrollos de suburbios en Estados Unidos y en algunas ciudades latinoamericanas son un buen ejemplo); c) la humanidad pierde millones de dólares en pesadas horas de congestión por el tráfico en la ciudades; d) cada vez

son más rápidas las vías que se conciben y construyen, pero, paradójicamente, la velocidad con que se pueden utilizar es más lenta; e) el desplazamiento de los vehículos exige cada vez una inversión más onerosa en infraestructura vial, tal que soporte su crecimiento sin medida; f) las ciudades tienen espacios cada vez más limitados para construir nuevas vías e infraestructuras de transporte; g) las ciudades están cada vez más contaminadas, lo que afecta la calidad de vida de las personas; h) los accidentes de tránsito matan miles de personas por año, e i) no existe equidad en la forma de desplazamiento para todos los habitantes de una ciudad.

Con este panorama, las soluciones para las ciudades no pueden ser de carácter individual, sino de beneficio colectivo. En este marco de ideas, durante las últimas décadas se viene proponiendo un conjunto de teorías y modelos de desarrollo sostenible de los que, sin el ánimo de simplificar, conviene destacar el siguiente modelo de desarrollo deseado por Medellín y su área metropolitana.

Una ciudad-región sostenible, con visión de largo plazo para sus habitantes actuales y las futuras generaciones, que tiene en cuenta las siguientes dimensiones del desarrollo:

- Construye redensificando alrededor y a lo largo de sus corredores de transporte masivo.
- Dirige el desarrollo urbano alrededor de las estaciones y terminales de transporte público, generando al mismo tiempo nuevos polos de desarrollo económico, social y cultural.
- Libera a las ciudades de la congestión vial para potenciar su dinamismo y productividad. En otras palabras, para brindar a sus habitantes, una nueva posibilidad de mirar la vida cotidiana.

- Construye modos de transporte público de pasajeros que garanticen rapidez, seguridad y comodidad, privilegiando su uso frente al vehículo particular. La mirada es hacia lo colectivo y no hacia lo individual.
- Selecciona el modo adecuado de la tecnología de transporte, dependiendo del tamaño de la ciudad y de la demanda de transporte en los corredores de movilidad. Aparece aquí el concepto de la multimodalidad y la comprensión de que las soluciones tecnológicas no se copian sino que se adaptan a las necesidades y realidad de las regiones.

¿De qué manera las soluciones de transporte masivo traen aparejado un conjunto de beneficios en infraestructura y en calidad de vida para la comunidad (beneficios que generan impacto social positivo)?

El diseño, construcción, implementación y puesta en marcha del metro en el valle de Aburrá representó no solo una solución tecnológica a los problemas de transporte, sino, además, la posibilidad de que la región pudiera contar con algunas obras de infraestructura que necesitaba y que pudieron consolidarse. Debido a las carencias o deficiencias presupuestales, algunas obras de infraestructura van quedando aplazadas en los planes de desarrollo de las ciudades. Los gobiernos locales deben evaluar las prioridades y atenderlas en función de las necesidades más apremiantes de sus pobladores.

Cuando se emprenden proyectos de infraestructura de gran envergadura como la implementación de un sistema de metro,

su concepción está acompañada no solo de las razones de carácter técnico en materia de transporte (por ejemplo, el número de viajes por hora/sentido en función de los orígenes y destinos de los viajeros). También se asocia su concepción a razones muy diversas, como el cambio en los usos del suelo, el desarrollo de zonas tradicionalmente deprimidas en la ciudad o las transformaciones sociales, económicas y culturales de los sectores por los que se transita. La generación de nuevos polos de desarrollo, conectividad de los territorios cercanos, la integración territorial, la activación de nuevas centralidades para el desarrollo o la generación de espacio público son también razones importantes.

Vista así, la adopción de un sistema metro trae aparejada la construcción de un conjunto de intervenciones que, para efectos de este artículo, se denominan *obras complementarias*. Estas, al mismo tiempo, generan nuevos hábitos y comportamientos en los habitantes de las ciudades. Dan lugar a otras formas de relación con el entorno y a una dinámica de interacción, en donde la ciudad se constituye en el ambiente natural de los aprendizajes ciudadanos (la ciudad como escuela: la ciudad en la que se aprende, de la que se aprende y que se aprende).

Para el caso del metro en el valle de Aburrá, cabe destacar un conjunto significativo de estas obras complementarias al sistema metro, que generaron las nuevas prácticas de comportamiento social que a continuación se explican.

Construcción de puentes vehiculares en los municipios de Itagüí (calle 50), Envigado (calle 37), Medellín (calle 30) y en Bello (variante). Estos puentes vehiculares, construidos con ocasión del sistema metro, permitieron la conexión transversal de dos territorios tradicionalmente escindidos por la presencia

del río Aburrá: oriente y occidente. Eran territorios de la misma ciudad-región, pero estaban fragmentados por una barrera física con conexiones transversales insuficientes. El hacer nuevos puentes vehiculares transversales permitió enriquecer esa conexión y tejer la ciudad-región (Fotografía 10).

Canalización del río Medellín y protección de su margen, en el municipio de Bello, en una longitud de 2400 m, lo que se consideraba para la época algo fundamental. Se realizó la protección de la margen del río Medellín a lo largo de la vía, a nivel del sistema metro y a través de losas y muros de protección (Fotografía 11).

Fotografía 10
Construcción de puentes vehiculares



Fotografía 11
Convivencia del río Aburrá con el sistema metro en la nueva estación Sabaneta en la línea A



La presencia de la línea A del sistema metro, paralela al río, facilitó recobrar la mirada sobre él, volver a mirarlo, detenerse en él y comprender que, históricamente, le habíamos dado la espalda. Las ciudades de los países desarrollados se han construido de cara a su río principal, privilegiándolo y conviviendo con él. En el valle de Aburrá el río estaba de espaldas al desarrollo. Era la cloaca en la que la industria local y la vida residencial próxima al río depositaban sus aguas residuales. Cuando la ciudad vuelve a reconectarse con el río, este se vuelve a constituir como un eje natural importante para el ordenamiento del territorio y para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se emprenden, entonces, esfuerzos desde varias entidades y frentes de acción para rescatarlo, para volver la mirada sobre él. Así, un viaje en metro por la línea A permite, afortunadamente, disfrutar de la compañía del río.

Canalización de la quebrada La Hueso, entre las estaciones Santa Lucía y San Javier. El valle de Aburrá es un territorio permeado no solo por el paso longitudinal del río, sino por el atravesamiento de sus quebradas afluentes, numerosas y de nombres mágicos. Si bien hoy el concepto es el de respetar los meandros naturales del río y de las quebra-

das afluentes, el desarrollo urbano ha obligado históricamente a canalizar un importante número de quebradas, para facilitar la conectividad y la transitabilidad. Con el ánimo de preservar a la vista la quebrada La Hueso, y no enterrarla, el proyecto del metro la intervino de tal manera que se constituyera en un elemento visual de disfrute a lo largo del recorrido de la línea B (Fotografía 12).

Relocalización de los ferrocarriles nacionales. Se efectuó la relocalización de los ferrocarriles nacionales en las vías a nivel de los tramos norte y sur del sistema metro.

Gracias al metro, los antioqueños sueñan con volver a reactivar el mundo de los ferrocarriles en la región. Fue precisamente con ese ánimo que se invirtieron recursos en la relocalización de las vías de los ferrocarriles nacionales en la franja verde de reserva para el corredor multimodal del río.

Relocalización de redes. Se relocalizó el oleoducto en el municipio de Bello, las redes de servicios públicos (modernizadas) y las de semáforos, a lo largo del recorrido del sistema metro (Fotografías 13 y 14).

Fotografía 12
Canalización de la quebrada
La Hueso



Fotografía 13
Relocalización de redes de alcantarillado
en el marco del proyecto de extensión de
la línea A del metro al sur del
Valle de Aburrá



Fotografía 14
Relocalización de
redes de energía



Urbanismo y paisajismo. Se diseñó y construyó el urbanismo y paisajismo complementario de las 25 estaciones del sistema metro, creando espacio público para los habitantes de los municipios a lo largo y ancho del metro. Además, se construyó la vía regional (Fotografía 15).

Fotografía 15 y 15a
Urbanismo y paisajismo complementarios
en la estación Estadio de la línea B



Hablar de urbanismo y paisajismo es hablar de nuevos comportamientos y hábitos en el ser humano. Pasar de transitar por zonas oscuras y deterioradas a caminar con tranquilidad por plazoletas hermosamente acondicionadas, con alumbrado público, bancas para descansar y extasiarse, basureras para mantener el entorno limpio, elipses y trípticos para la información pública, con arborización y jardines, son acciones que embellecen el entorno y hacen que las personas se sientan respetadas, dignas, felices.

El urbanismo y paisajismo complementario del proyecto del metro ha permitido “construir caminantes, volver al estar y permanecer, salvar el agua, generar apropiación, respetar lo público, privilegiar al ser humano, ordenar lo urbano, promover la expresión cultural abierta y gratuita” (Metro de Medellín Ltda., 1998).

El presente: una empresa en pleno funcionamiento con un modelo social y educativo de gestión

¿Cómo generar un impacto social mayor a la presencia de la sola infraestructura de transporte y de sus obras complementarias?

La ETMVA, conocida popularmente como *Metro de Medellín*, se fundó con la función de construir, administrar y operar el sistema de transporte masivo del valle de Aburrá. En su concepción, nació con el principio de ser generadora de desarrollo en todos los niveles, buscando mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Desde su origen se concibió como sinónimo de calidad de vida fundamentada en las siguientes razones:

- Brindar una solución de transporte con atributos de seguridad, confiabilidad, rapidez y de costo razonable.

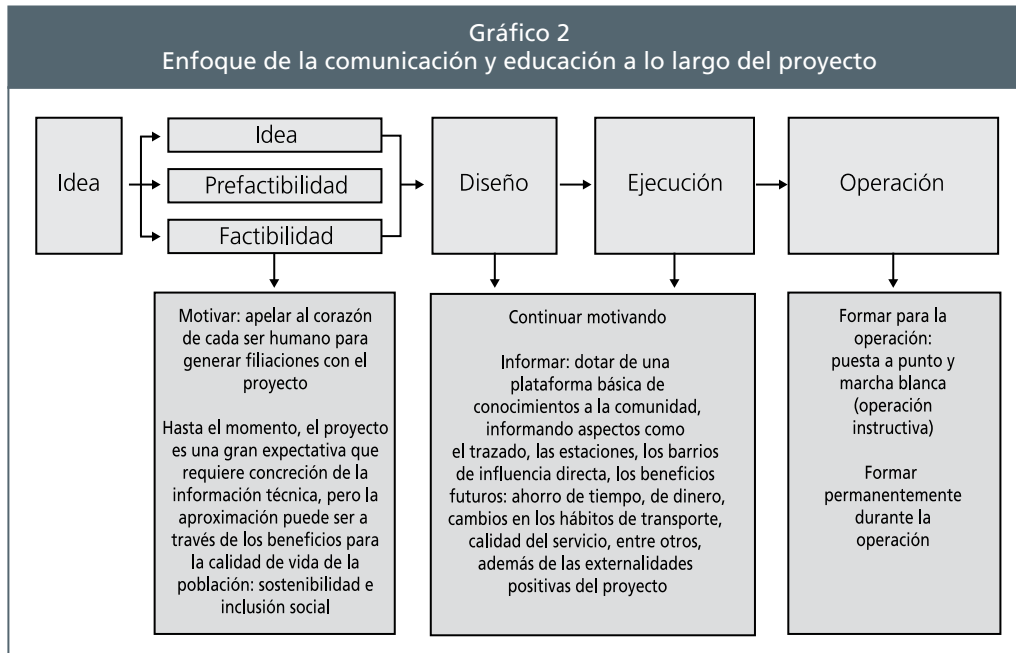
- Brindar a la comunidad espacios para la recreación, el deporte y la cultura.
- Desarrollar programas de gestión ambiental que contribuyan con la preservación del planeta, el desarrollo sostenible del territorio y la transformación de la mentalidad de la población.
- Propiciar cambios en el uso del suelo y el desarrollo vial de la zona de influencia primaria, y mejorar el paisaje y el entorno urbano a lo largo de las líneas del sistema.
- Potenciar la gestión inmobiliaria y publicitaria que redunde en el desarrollo económico y comercial del sistema mismo y del entorno metro.
- Mantener una estrecha relación con la comunidad, al tiempo que realizar un control social a través del trabajo interinstitucional.
- Desarrollar acciones tendientes a formar a los usuarios, actuales y nuevos, y a mantener arraigada en la comunidad la cultura metro, que es sinónimo de con-

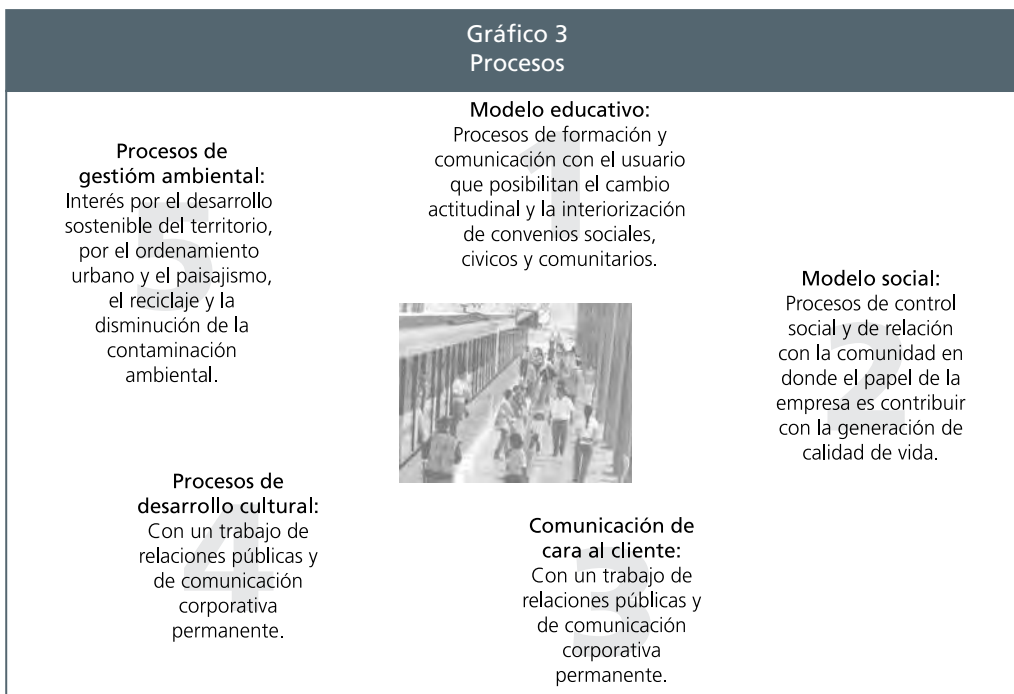
vivencia ciudadana y de apropiación de lo público.

Para el metro, el transporte público es una herramienta de cohesión social y de sostenibilidad de la región metropolitana a través de la calidad de vida que aporta a los habitantes del valle de Aburrá. El diseño de un buen servicio de transporte público debe constituirse en un referente social y en un ordenador de ciudad. Asimismo, debe tener como fin el que más ciudadanos escojan usar este servicio, tanto por razones de calidad, comodidad, seguridad, como de salud, economía y ahorro de tiempo. Así, se estará desestimulando el uso de los vehículos particulares, que son uno de los principales elementos desequilibrantes del orden en las ciudades.

El diseño del buen servicio de transporte, desde la perspectiva del metro, no puede ocuparse solo de la técnica y de la tecnología del transporte. Debe también incorpo-

Gráfico 2
Enfoque de la comunicación y educación a lo largo del proyecto





rar un modelo de gestión social y de gestión educativa que muestre un alto interés por el quehacer con el cliente y la proyección a la comunidad. En tal sentido, la Empresa Metro, a través de la concepción de sus nuevos proyectos de expansión, incorpora la gestión social y educativa. Esta gestión evoluciona en función del ciclo de vida de cada proyecto, como puede verse en el Gráfico 2.

En un intento de síntesis, las estrategias del modelo social y educativo del metro de Medellín en plena operación pueden representarse a través del Gráfico 3.

1. Modelo educativo, que incluye procesos de formación y comunicación con el usuario. Si bien fue en 1998 cuando la empresa comenzó a desarrollar acciones informativas hacia la comunidad (como fruto de la parálisis de la construcción del proyecto), es desde 1994 cuando el metro inicia un proceso de formación sistemático y coherente con el

propósito de preparar a los usuarios potenciales del sistema para garantizar el adecuado uso, su aceptación y el cuidado por parte de la comunidad. Este proceso incluyó etapas dedicadas a la motivación (generación de vínculos afectivos con el metro), a la información (construcción de una plataforma de conocimientos básicos sobre el funcionamiento y los beneficios del sistema) y a la formación (adopción sistemática de las normas de uso seguro y adecuado del mismo).

En este marco de ideas se siguen elaborando los planes de acción anuales, que incluyen programas y actividades de formación a los usuarios reales y potenciales del sistema metro y se aplica el mismo modelo para la incorporación de los nuevos proyectos de la empresa.

2. Modelo social que incluye procesos de control social y de relación con la comunidad. El metro está inmerso en la vida de

las ciudades que recorre y, por lo tanto, en un viaje por las líneas del sistema se observa no solo la belleza del paisaje y el desarrollo urbano, sino también los síntomas del deterioro social que vive un país. Los desplazados, los venteros ambulantes, los desempleados, los indigentes, los desheredados están también en el metro. Particularmente en las estaciones ubicadas en el centro de la ciudad de Medellín, y en las estaciones del norte y del occidente del sistema, se observan estos problemas en su forma agravada.

Para no actuar de espaldas a esta realidad y buscando una activa vinculación con la cual encontrar soluciones a estos problemas, el metro desarrolla una labor de acercamiento con las comunidades vecinas al sistema —no siempre satisfechas con su gestión—, que tienen grandes expectativas tanto frente a las obras que el metro continúa ejecutando cuanto frente a la operación y al impacto socio-económico que ambas generan. Esta labor social tiene como áreas clave de resultado la interacción con la comunidad y la prevención y mitigación del impacto negativo. Los frentes de trabajo pueden resumirse así:

- Acciones con las comunidades vecinas al sistema, para encontrar soluciones conjuntas para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sector y para el cuidado y preservación del metro. Estas acciones se desarrollan a través de tertulias con las comunidades, de formación de líderes comunitarios, de actividades recreativas y educativas con los niños y jóvenes de los barrios, etc.
- Acciones de control y de intervención social a través de la labor interinstitucional con otras entidades del sector público y del sector privado. Como ejemplo está el Comité de Aseo, a través del

Fotografía 16
Acciones de reubicación de familias impactadas por las obras de los nuevos proyectos



cual se logran desarrollar las “Jornadas de Aseo en el entorno Metro” y también las acciones concertadas con los comerciantes vecinos al sistema, para mantener la seguridad, el orden y la limpieza de su entorno.

- Acciones de reubicación de familias impactadas por las obras de los nuevos proyectos, buscando garantizarles el mejoramiento en sus condiciones de vida (Fotografía 16).

Así lo demuestra esta cita:

Aprender a fijarse en la ciudad como si fuese un ente vivo es una experiencia que humaniza y sensibiliza al hombre. Un ejercicio, una rutina, un ritual que hace apegarse al lugar donde se reside,

se trabaja, se ama y se sufre. Es tomar conciencia ciudadana en el mejor de los sentidos. Es aceptar la problemática de la ciudad como una responsabilidad que compete a todos los que vivimos dentro de ella (Metro de Medellín Ltda.).

3. Comunicación de cara al cliente. Posibilita la interacción viva y real entre el usuario o la comunidad con la empresa, a través de diferentes mecanismos de comunicación. Están la línea telefónica “Hola Metro”, los buzones de sugerencias, la página *web* y el periódico *Nuestro Metro*.

4. Procesos de desarrollo cultural. Facilitan el contacto de los usuarios del sistema de transporte y de la población ubicada a lo largo de la zona de influencia del sistema con todas las expresiones artísticas propias del entorno cultural. Así, estos procesos posibilitan nuevas miradas y opciones en la vida cotidiana de la ciudad. En los trenes, cabinas, buses y estaciones del sistema, se encuentran espacios para la expresión artística y cultural permanente.

5. Procesos de gestión ambiental. Dentro de la política de desarrollo sostenible y de respeto por el planeta, el metro lleva adelante programas de gestión ambiental de impacto, tanto interno como externo. Veamos algunos:

- **Ordenamiento urbano y paisajismo.** Se busca dotar a la ciudad de espacios para el ocio, la diversión y el encuentro, a través de la adecuación de zonas que transforman su paisaje y que son amobladas para el ciudadano. Se tiende a la recuperación del espacio para el peatón y a la rehabilitación del espacio público en torno a las estaciones del sistema. Las plazoletas se han acondicionado con

escenarios culturales y deportivos. Los ejemplos son varios: el tablero gigante de ajedrez en la estación Estadio; las estructuras de patinaje de alto riesgo en Madera y Santa Lucía; la pista de patinaje y las placas polideportivas en ambos costados de la estación Madera; la placa polideportiva y el parque infantil en la estación Acevedo; la cancha de fútbol en las proximidades de la estación Santa Lucía; los escenarios de las estaciones Industriales, Parque Berrío, Prado y Madera.

- **Arborización.** Como un complemento a los proyectos de urbanismo, el metro ha engalanado las ciudades a lo largo de su recorrido con diferentes variedades vegetales propias de la región. Ejemplo de ello son la acacia amarilla, el pero de agua, el confite, la flor de reina, los cámbulos, el guayabo jabotijaba y el guayacán amarillo.
- **Reducción de monóxido de carbono en el ambiente.** Esto se busca por medio de la promoción del uso del transporte público. Así, se desincentiva el uso del vehículo privado o de los transportes públicos que usan combustibles fósiles. Además, se evidencia el uso de tecnología limpia y el ahorro en el consumo de gasolina (combustible fósil).
- **Programas de monitoreo permanente.** El objetivo es caracterizar el microclima de corrosión en las estaciones terminales del sistema. Esto constituye una herramienta de considerable valor económico y científico, por el apoyo a todos los interesados en el diseño, montaje y planificación de mantenimiento contra el flagelo de la corrosión atmosférica. También se realizan monitoreos para mante-

ner los niveles de ruido del sistema dentro de los valores razonables (de acuerdo con los estándares internacionales aplicables a sistemas metro) y a la luz de la normatividad nacional. Estos monitoreos se acompañan del reperfilado periódico del riel, para garantizar que el ruido producido por la relación rueda-riel se conserve dentro de tales estándares.

- **Control de riesgos geotécnicos.** Esto se desarrolla con el fin de detectar posibles desplazamientos en canalizaciones y taludes aledaños al metro para así poder emprender acciones de prevención frente a riesgos, que no solo afectan la infraestructura del sistema de transporte, sino también la vida de la población vecina al sistema.
- **Programas de reciclaje y programa para el uso eficiente de la energía.** Se busca la contribución a un desarrollo ambiental sostenible y la reducción del consumo de energía eléctrica del metro, sin detrimento de los requisitos de trabajo y de la calidad del servicio que se ofrece.

El metro de hoy es un sistema que ha pasado de constituirse por solo dos líneas, ya que se ha ido configurando como una red que, junto con los demás modos de transporte en la región, busca generar una mayor y mejor oferta para los ciudadanos. Hoy cuenta con dos líneas de metro por la que corren 55 trenes de tres coches cada uno. Tiene 20 buses articulados (para servir como buses de tránsito rápido (BRT)), 47 buses padrones a gas natural vehicular y tres líneas de cable aéreo. Estas tres formas de transporte están totalmente integradas al resto del sistema.

Su servicio es de excelencia y ha sido bien calificado por los usuarios y por la sociedad

en general. Su índice de reputación fue del 92% en el año 2012, lo que significó que mantuvo el mismo nivel del año anterior.

El impacto social que el sistema metro representa hoy para la región metropolitana del valle de Aburrá es presentando anualmente en el informe de gestión de la ET-MVA. A continuación se presentan algunas cifras de la gestión del año 2012 (en la actualidad la empresa está elaborando su informe de gestión 2013 y los datos todavía no están al alcance del público) que resultan preponderantes a la hora de medir impactos y beneficios sociales:

Beneficios económicos para los usuarios

- De los usuarios totales del sistema de transporte que opera el metro, el 92% pertenece a los estratos socioeconómicos 1 (15%), 2 (42%) y 3 (35%).
- El ahorro económico por la integración con el sistema metro representó, para los usuarios de los sistemas de cable aéreo, la suma de USD 7 068 780 en el 2012.
- Cincuenta millones de horas (valoradas en USD 62 202 439) fueron ahorradas por los usuarios en sus desplazamientos.

Beneficios culturales y educativos para la población

- En inversión social y educativa, en el marco de la cultura metro, se destinaron en el 2012, USD 10 374 146.
- A través de los programas de promoción de lectura, se realizaron 125 281 préstamos y renovaciones de libros, se atendieron 89 424 visitantes en las cuatro Bibliometro ubicadas en estaciones del sistema. Además, se publicaron ocho nuevos títulos de Palabras Rodantes, con lo cual se recargaron los dispensadores de

- confianza con 80 000 nuevos libros.
- En la estación Vallejuelos de la línea J, fueron atendidas gratuitamente 26 057 personas en la sala de cómputo allí instalada. Esto se dio en el marco de un programa desarrollado con el apoyo de la Cámara de Comercio de Medellín.
 - En las salas destinadas para ello de las estaciones Itagüí y Suramericana, se realizaron 24 exposiciones de arte, y se entregaron dos nuevos trenes de la cultura.
 - Se realizaron 1155 talleres de formación en valores con 1350 niños y jóvenes.
 - Se formaron 1 754 000 usuarios a través de las campañas educativas para el buen uso del sistema.
 - Se garantizó conectividad gratuita a Internet en las cuatro Bibliómetros. La cantidad de tiempo de conectividad de todos los usuarios sumó 33 515 horas durante el año 2012.

Beneficios para la integración de personas con movilidad reducida

- Se instalaron 31 apoyos isquiáticos en ocho estaciones del sistema y cerca de 700 metros lineales de pasamanos en acero inoxidable de doble altura en diez estaciones más.

Beneficios para la integración multimodal

- Se atendieron 100 513 usuarios de motos y bicicletas que hicieron uso de los nueve parqueaderos gratuitos que tiene el sistema para beneficio de la comunidad.
- En el año 2012 fueron movilizados 183 406 153 usuarios en el sistema, lo que significa un acumulado, en 17 años de operación comercial, de 2 087 millones de viajes.

Beneficios para el país y la industria nacional

- La Empresa Metro cuenta con un programa de desarrollo de proveedores nacionales. En el año 2012 destinó USD 10 138 048 a la relación comercial con proveedores locales.
- Es referente internacional para el desarrollo de asesorías y consultorías, como sucede con el consorcio operador de la línea 1 del Metro de Lima, con el proyecto Metro de Panamá y con la Secretaría de Movilidad de Bogotá.
- Como empresa, en el año 2012 acudió a 18 participaciones nacionales y una internacional, de las 25 invitaciones recibidas para congresos y seminarios en su especialidad. Proyecta, así, un mayor conocimiento de la empresa.

Externalidades

- Gracias al uso del sistema de transporte público operado por el metro, se calcula que COP 2,7 billones fueron ahorrados como consecuencia de la disminución de 1730 enfermedades respiratorias en menores de edad.
- A la fecha, con todos sus proyectos, el metro ha construido 301 201 m² de espacio público para el esparcimiento y el libre disfrute de la población.
- En materia de reducción de combustibles fósiles, 18 498 481 galones de diésel se dejan de consumir gracias a que el metro y sus sistemas integrados eléctricos operan con energías limpias.
- El metro ahorra, por persona, hasta 17 minutos diarios en desplazamientos y 5 440 minutos anuales. Esto representa casi cuatro días para pasar con la familia, para hacer deporte o para actividades de ocio.

- Con la operación segura del metro se evitan anualmente 3924 accidentes en los que se podrían haber generado 799 heridos y 503 muertos, con pérdidas calculadas en USD 29 756 097.

El presente del metro puede cerrarse de manera decorosa. Se destaca que, por octavo año consecutivo, en el 2013 es la empresa pública más admirada en Medellín, por su gestión y favorabilidad. Esto la consolida como una de las entidades públicas estrella en la encuesta de percepción ciudadana “Medellín, cómo vamos”. El Metro obtuvo el primer lugar en calificación de la gestión (84%) y en favorabilidad (96%), y ocupó el segundo lugar en conocimiento (93%).

“Medellín, cómo vamos” es una encuesta anual realizada desde hace ocho años por varias entidades públicas y privadas, como Proantioquia, la Universidad Eafit, la Fundación Corona, Comfama, Comfenalco, la Cámara de Comercio de Medellín, El Colombiano, la Cámara de Comercio de Bogotá y El Tiempo, quienes buscan medir la percepción de los habitantes de Medellín frente a la calidad de vida. Este año se tomó una muestra de 1522 hogares de todos los niveles socioeconómicos y de las seis zonas urbanas de Medellín. Los individuos fueron encuestados sobre diferentes aspectos, como la seguridad, la salud, la participación ciudadana, la movilidad o el acceso a la recreación y la cultura.

Igualmente, la encuesta confirmó que el metro es percibido como el medio de transporte más seguro, con un índice del 94%, superando a otros modos que obtuvieron calificaciones del 74%, el 65%, el 52% y el 44%. Con esto se reafirma la seguridad como uno de los atributos más valorados por los usuarios del metro. Otro resultado de la encuesta que vale la pena destacar es el aumento del uso del sistema Metro, que

pasó del 14 al 24% con respecto al año anterior. Esto demuestra que los beneficios económicos y de ahorro de tiempo que se generan por la integración de diferentes modos de transporte (trenes, cables, buses) han captado más usuarios para el sistema.

El futuro: ¿qué representa el metro de Medellín en el futuro del valle de Aburrá, de Antioquia y de Colombia?

El pasado 30 de noviembre el metro cumplió su mayoría de edad en la operación comercial: 18 años de servicio a la población, tiempo en el que ha mantenido viva la denominada *cultura metro*, extendiéndola a todos los habitantes de la zona de influencia de sus nuevas líneas y estaciones y a lo largo del valle de Aburrá. Hoy enfrenta un nuevo reto en la región: llevar la *cultura metro* al sistema de buses de tránsito rápido (BRT) y a sus rutas alimentadoras, contribuyendo a formar en cada trayecto a los ciudadanos del futuro en un territorio que se visualiza sostenible. Adicionalmente, tiene el reto de sacar adelante sus proyectos de expansión, entre los cuales se encuentra en construcción el tranvía de Ayacucho, con dos cables aéreos integrados.

Los sistemas de cable aéreo gestionados por el metro como líneas de integración con el sistema férreo, y ahora el proyecto del tranvía en plena construcción, han servido de motivación para que la administración municipal de Medellín desarrolle sus Proyectos Urbanos Integrales (PUI). A través de ellos ha buscado que el desarrollo de la solución de transporte público traiga aparejada una solución integral. Esta solución incluye un plan de movilidad, un plan de espacios públicos, de nuevos equipamien-

tos, de intervención en suelos de protección y, además, la regularización urbana. Este modelo de integración de los PUI con las soluciones de movilidad son modelos que se están siguiendo en otras ciudades de Colombia y de América Latina.

El reto de la empresa es grande, pues el impacto social y cultural que ha generado hasta el momento debe seguir creciendo y consolidándose. En su Plan Maestro 2006-2030 se consignan proyectos que permitirán la conectividad entre los tres valles próximos en el departamento de Antioquia: el valle de Aburrá, en donde tiene hoy presencia el sistema metro; el valle de San Nicolás, en el oriente del departamento, y el valle del Occidente. La filosofía que subyace tras estos proyectos de infraestructura de transporte es la transformación y el impacto social que generan en beneficio de la comunidad.

**A manera de conclusión:
¿cómo garantizar que las
respuestas técnicas existentes
en el mercado permitan decidirse
por la solución más conveniente
para una ciudad, de acuerdo con
un proyecto de desarrollo
sostenible?**

Es una pregunta compleja y que va más allá de la simple elección de un modo o tecnología de transporte, debido a que se trata de uno de los retos de desarrollo de una ciudad-región. A la hora de tomar la decisión del modo a utilizar, esta debe obedecer principalmente a la voluntad política de diversificar los sistemas de transporte en ciudades cada vez más complejas y frente a una decisión de los recursos disponibles en horizontes de mediano y largo plazo.

La diversificación de los modos de transporte pretende sopesar los usos del suelo y las especificidades urbanas de cada barrio de la ciudad-región. Al mismo tiempo, toma en consideración la evolución demográfica, las proyecciones de crecimiento de la población y del hábitat y, en suma, la evolución de los comportamientos relacionados con la movilidad. Por consiguiente, es su interés la evolución de las expectativas de la población frente a lo que considera su desarrollo futuro.

Los sistemas férreos de transporte de pasajeros como el metro transportan altos volúmenes de usuarios: hasta 80 000 pasajeros por hora y sentido. Procuran conservar altos índices de calidad del servicio, como la seguridad, la confiabilidad (regularidad), la puntualidad, la comodidad y la economía. Los sistemas férreos también son la herramienta adecuada para estructurar grandes ciudades, ya que permiten su densificación y facilitan la movilidad. Se da también un óptimo uso del suelo y de los recursos energéticos para su operación. Constituyen soluciones sostenibles para el transporte de pasajeros.

La sostenibilidad en el transporte urbano de pasajeros debe tener una triple visión. Primero está la cuestión económica. Su preocupación central es una igualdad social y económica que propenda al desarrollo económico de la población, a la reducción de la pobreza, al desarrollo de las instituciones y de las finanzas. Luego está la protección medioambiental, entendida no solo como calidad atmosférica, sino también como seguridad, disminución de la congestión urbana y promoción del desarrollo energético con nuevas alternativas. Finalmente, la visión de sostenibilidad debe contener un componente de igualdad social, que no es otra cosa que la generación de calidad de vida para la comunidad a través de solucio-

nes de transporte público digno y adecuado, y del desarrollo urbano.

Así, desde la perspectiva del desarrollo sostenible de las ciudades, el mejor sistema de transporte es el multimodal que trabaja de manera integrada.

Peatón, bicicleta, moto, taxi, vehículo particular, bus, BRT, LRT, HRT e incluso el tren suburbano deben ser vistos siempre como *modos complementarios de transporte*. La selección depende de la demanda y de las características específicas del corredor de transporte a servir. Los sistemas férreos, por ejemplo, son frágiles frente a la competencia con otros modos de transporte, por la inflexibilidad de sus redes. Por esto, las autoridades reguladoras del transporte urbano tienen que prestar especial atención a la debida integración de modos para potenciar el uso de las inversiones estatales más costosas.

Para la debida integración multimodal se requiere generar redes de transportes eficientes y efectivas, en las que el modo férreo sea el *eje estructurante*. Ha de canalizar

los mayores flujos de pasajeros apoyándose de un sistema integrado de transporte, compuesto por modos de menor capacidad. Esto permite ampliar la cobertura del modo más rígido y de mayor capacidad. La conformación progresiva de una red de transporte bien entretejida es, en definitiva, la mejor oferta de movilidad a largo plazo.

Para profesionalizar adecuadamente la industria del transporte, es necesario contar con los mecanismos y dispositivos de control que generen un transporte más seguro gracias a un espacio propio y gracias al respeto de las normas. En otras palabras, se debe conseguir que la red de transporte público sea la opción para la movilidad urbana a partir de la transformación del sector en función del servicio al usuario. Para lograr eso es necesario tener la convicción de que formar, informar, educar y generar cultura ciudadana son las herramientas para la participación activa de toda la ciudadanía en los temas de movilidad





Raúl Moscoso



Debates



Concepto y politicidad de Quito en el siglo XXI*

Julio Echeverría**

Quisiera introducir mi intervención remitiéndome a las palabras que el exalcalde de Venecia, Massimo Cacciari, escribiera en uno de sus últimos libros:

Desde sus inicios –nos dice Cacciari– la ciudad es asaltada por una doble corriente de deseos: deseamos la ciudad como “nido”, como “madre” (como lugar de acogida) y al mismo tiempo [la deseamos] como “máquina”, como “instrumento”; [...] le pedimos paz y seguridad y al mismo tiempo exigimos de ella eficiencia, eficacia, movilidad. La ciudad está sometida a presiones y demandas contradictorias¹.

Se trata de las palabras de un exalcalde que es también filósofo; seguramente una extraña combinación, ya que estamos acostumbrados a requerir de esta figura, la de un político y, fundamentalmente, la de un administrador.

Sin embargo, la complejidad de las ciudades contemporáneas parecería requerir de una figura que no se reduzca a la del administrador del territorio –o mejor que no sea solo eso–, sino que esté en capacidad de comprender los desafíos que las ciudades contemporáneas nos presentan.

Cacciari advierte sobre dos matrices que configuran la idea de ciudad y que considero pertinente como introducción al tema que ahora nos convoca. La tradición de referencia es la de la civilización grecorromana, que en alguna forma –nosotros, latinoamericanos– heredamos como significación acerca de la ciudad. La ciudad como *polis* y la ciudad como *civitas*. Dos significaciones a las cuales se acude sin entender claramente su significado. Mirándolas con atención, descubrimos que se trata de significaciones que recogen sentidos diferentes e incluso contradictorios.

* Ponencia presentada en el coloquio “Quito: visiones de su futuro” organizado por el “Foro de la Ciudad” del Colegio de Arquitectos del Ecuador, abril de 2014.

** Director del Instituto de la Ciudad.

1 Massimo Cacciari (2012), *La città*, (Rimini: Pazzini editore). Los entrecomillados que se usarán durante todo el texto hacen referencia a ideas directamente extrapoladas de esta obra.

La *polis* (πόλις²) de matriz griega nos remite a la idea de la ciudad como un lugar en el cual una determinada “gente tiene su propia raíz”, su “propio *ethos*”. La idea de la *polis* alude a un todo orgánico que precede a la idea del ciudadano. Primero está la comunidad de origen y luego aparece el ciudadano como aquel que pertenece a esa comunidad de origen. Podríamos decir que estamos frente a una caracterización étnica de la ciudad. Esta idea es fuerte y se mantiene en las significaciones contemporáneas. Queremos la ciudad como comunidad: una perfecta identidad de propósitos y de intenciones; una perfecta sintonía de deseos y realidades. Queremos, pues, una perfecta utopía, ya que la realidad de las ciudades contemporáneas nos presenta justamente la imagen contraria: las ciudades tienden a ser lugares de desencuentro, de inseguridad y vulnerabilidad. Sin embargo, seguimos imaginándonos la ciudad bajo ese paradigma de la *polis*.

La otra significación, la de la *civitas* romana, nos presenta otra caracterización seguramente más congruente con la realidad de las ciudades contemporáneas. Roma —dice Cacciari— es el lugar de encuentro de gentes que fueron expulsadas de su comunidad: prófugos, bandidos, exiliados, libertos. En la *civitas*, la idea de ciudad y de ciudadanía “no tiene ninguna raíz de carácter étnico-religioso”. En esta ciudad rige el impe-

rio de la ley como construcción abstracta que regula las relaciones entre diferentes.

Si bien la *polis* se sustenta en una base étnica, la cultura de la Grecia clásica vincula su connotación étnica a una clara formulación ética. *Etnos* y *ethos* coinciden en la Grecia clásica y de allí se deriva la potencia de su proyección civilizatoria. La política nace en la ciudad, es una actividad directamente relacionada con la construcción de ciudadanía; la política se hace en el ágora, en el espacio público; está relacionada con la libre circulación de ideas. Una característica fundamental, pues, que será recuperada por Roma, pero que será proyectada hacia la pluralidad de su articulación multiétnica. Esto potenciará su configuración como imperio y, después, su proyección universalista en el cristianismo. El germen de la política está en la ciudad y es un germen vinculado a la deliberación plural. Es esa connotación la que dota de identidad a la vida urbana: una connotación que a veces tiende a ser olvidada o a ser subsumida en la lógica política del Estado y su construcción identitaria que tiende a ser etno-nacionalista.

Es en este contexto que debemos interrogarnos sobre cuáles son los contenidos de una política hacia la ciudad, sobre cómo debemos entender la política desde la perspectiva de la ciudad.

Con Roma nace la idea de la *urbs* o de la urbanización bajo dos caracterizaciones fuertes: recupera de la *polis* la idea del diálogo que se desarrolla en el ágora. La urbanización es la idea del buen trato entre diferentes: Roma la institucionaliza en el Senado, es la idea de la urbanidad como conducta del ciudadano que sabe apreciar y convivir en las diferencias que hacen la vida de la ciudad. Una segunda idea es la de la urbanización como control y regulación del territorio; la ciudad que se remite a la *civitas* es planificación y regulación del territorio, porque sus propietarios son privados en el doble sentido: como

2 Con respecto a la semántica, puede ser provechoso señalar una diferencia que entre *polis* (πόλις) y *ástu* (ἄστυ) establece el notable diccionario *A Greek-English Lexicon* [(Liddell, Scott & Jones (1940), *A Greek-English Lexicon* (Oxford: Clarendon Press)]. Aunque ambas palabras son polisémicas, casi sinónimas, y significan ‘ciudad’, ‘ciudadela’ o sus relativos, el sentido de *ástu* tiende más bien a lo material, como *civitas*. Así, *ástu* se vincula con ‘lugar para habitar’, ‘sitio’ y, como tal, en Ática sirvió de referencia geográfica para Atenas (como *Urbs* para Roma). *Pólis* recibe, en cambio, los sentidos ideales, más bien filosóficos, de ‘comunidad’, ‘cuerpo de ciudadanos’ o ‘cuerpo cívico’.

poseedores de bienes que no son de la comunidad y también como privados del usufructo de lo que en un momento fue común.

La ciudad es por tanto también el “espacio de los negocios”, de las interacciones entre propietarios privados, es una realidad económica y es una realidad que cambia y que crece *ad infinitum*, porque la ciudad tiende a ser espacio de acogida que resulta de la desconfiguración de las comunidades de origen. Esta imagen es seguramente la que más se acerca a las caracterizaciones de las ciudades latinoamericanas. Baste mirar México, São Paulo y, más cercanas, Bogotá, Quito, Guayaquil.

Es esta seguramente la base de la complejidad de las ciudades contemporáneas a las cuales debemos poner atención. La pregunta que habría que hacerse a partir de estas formulaciones conceptuales es: ¿Qué podemos entender por *ciudad*? ¿Concebir la bajo un sentido étnico, como la *polis*, o entenderla como *civitas*?

La una es una mirada hacia el pasado en búsqueda de identidad. La otra es una mirada hacia el futuro en búsqueda de realización. La ciudad como *polis* remite a la identidad como pertenencia ancestral; en el caso de la *civitas* no es tanto la idea del origen o de la pertenencia, sino la de un fin a alcanzar; la ciudad es un horizonte de expectativas, un espacio de realización. ¿En qué medida estas dos miradas componen la complejidad de la vida urbana y cómo podemos conciliarlas? Este parecería ser el gran dilema a descifrar desde los campos de la política y de la planificación, así como de la urbanización entendida en las dos dimensiones antes planteadas.

Caracterización de la ciudad

Esta doble connotación que presenta el concepto de *ciudad* nos permite adentrarnos en las características del ciudadano moderno,

en las demandas que este ciudadano pone a la ciudad. Podríamos decir que en él conviven estas dos dimensiones en una composición contradictoria, casi “esquizofrénica”. Por un lado queremos que la ciudad sea un lugar de acogida familiar, un lugar de encuentro donde la plaza pública aparece como espacio de diálogo, de reconocimiento. Por otro lado queremos que la ciudad sea un espacio de anonimidad donde se pueda estar solo sin tener que someterse a los dictámenes de la comunidad y de la familia; una ciudad que sea el espacio idóneo de la reproducción material, del negocio, de la ocupación, del trabajo.

¿Puede Quito ser vista bajo esta doble caracterización? ¿Escapa Quito de esta caracterización, que podríamos decir es válida para toda ciudad contemporánea?

Una mirada atenta a la ciudad nos permite reconocer en ella una transformación evolutiva que recorre por lo menos tres grandes momentos en su historia, momentos que en alguna medida nos conducen hacia esa caracterización:

1. Un primer momento: la ciudad de los orígenes, concéntrica, conventual, en la cual se instaura una dinámica que repite a escala ampliada escenarios rituales de socialización vinculados al culto religioso y a la construcción del poder. La plaza, la iglesia, como centro del cual se irradian lógicas concéntricas; el barrio como célula de la ciudad que reproduce estas lógicas en escala reducida.

2. Un segundo momento ve la transformación desde la ciudad concéntrica hacia una ciudad lineal donde se debilitan los centros rituales y burocráticos. El esquema concéntrico se “quiebra” en distintos puntos. Desde el polo central, estos puntos se alargan hacia el exterior rebasando los límites periféricos: una operación constructivista funcional, vinculada a necesidades de expansión de distritos industriales, o de ocupación re-

sidencial. Una lógica que se da como fuga o alejamiento del centro, que pretende escapar de la matriz étnica que la constituye: la ciudad indígena primero, la ciudad colonial después, la ciudad multicultural de las migraciones crecientes después.

3. Un tercer momento: la configuración actual, multilocal, multicultural en su esencia. Una ciudad caracterizada por distintas centralidades o polos de agregación. Una nueva dimensión que, desde otro punto de vista, aparece como lugar de la dispersión centrífuga que pone bajo tensión y complejiza las lógicas de la urbanización; que se conecta con la región, con el país; que se proyecta a escala mundial.

Estas tres formas de la historia de la ciudad no pueden ser vistas como momentos de una evolución en la cual las construcciones anteriores a la actual (esto es, la forma concéntrica y lineal) hayan desaparecido. Al contrario, convendría reconocerlas como fases vivas y vigentes que se han ido combinando o enlazando entre sí y que nos permiten reconocer, por detrás de sus lógicas, complejas conexiones de sentido que se traducen en demandas ciudadanas hacia la ciudad.

Las demandas de sentido hacia la ciudad

Tras la idea de la ciudad concéntrica está la apelación a la historia de la ciudad. Es el contacto con la historia entendida como memoria: el Centro Histórico siempre aparece como un imán que atrae mientras más avanzan las otras formas de la ciudad. Apela a la conformación de la identidad del ciudadano moderno que ve el pasado como referente de diferenciación, pero también como reconstrucción nostálgica y, en este sentido, como apelación a la memoria.

La ciudad lineal, en cambio, es la del capitalismo agresivo, que se reconoce como lanzada a la innovación y al futuro, que escapa del centro y de lo concéntrico, que mira el desarrollo como incesante innovación lineal. Es la ciudad del negocio, de la industria, de la zona residencial. En su momento esta ciudad negó a la primera: la topografía cerrada de la ciudad concéntrica atravesada de delimitaciones naturales y culturales favoreció el escape longitudinal: distritos industriales en el sur, zonas residenciales en el norte. Es la ciudad máquina o ciudad del crecimiento indetenible, de la innovación, del constructivismo como idealización formal y abstracta. Aquí la ciudad es un territorio dispuesto para la expansión donde no hay límites que no sean sino la capacidad de inversión y de acumulación en la economía urbana.

La ciudad contemporánea se puede caracterizar como ciudad-dispersa que apunta más a la autonomización de sus funciones, que no se concibe exclusivamente vinculada al negocio ni a la industria. Pertenece a otra época del desarrollo del capitalismo, a un capitalismo en crisis recurrente y cíclica. Una ciudad propia del capitalismo rentista: consumo, recuperación fiscal, especulación, pero también ciudad de las contra-tendencias, o de la contracultura, que va desde la valorización del ambiente a la de las diferencias culturales, étnicas, sexuales, las cuales no se ocultan ni se excluyen.

La caracterización de Quito desde esta óptica política no es otra sino la de la compenetración de estas distintas ciudades: memoria histórica, expansión y crecimiento sin límites, y multiculturalidad. Tres rasgos semánticos o de sentido que no son, sin embargo, suficientemente interiorizados como constitutivos de la ciudad y que, por tanto, no son objeto de una clara definición de política institucional. Más que como riqueza de significaciones, estos rasgos aparecen como intermitencia caó-

tica, que se traduce en fenómenos como la inseguridad, el tráfico atosigante, las dificultades de gobierno de la ciudad.

Es en este contexto que debemos interrogarnos sobre cuáles son los contenidos de una política hacia la ciudad, sobre cómo debemos entender la política desde la perspectiva de la ciudad.

Reconectémonos ahora con la idea del urbanismo. De las dos construcciones semánticas, el urbanismo como medida del buen trato entre diferentes y el urbanismo como planificación, regulación y administración del territorio, es esta segunda la que ha prevalecido. Si hay una conclusión que traer para arquitectos, planificadores y urbanistas, esta podría reducirse en la fórmula: “lo urbano en la actualidad es más *territorio* que *ciudad*”. El territorio se vuelve indefinido y la urbanización crece, indetenible, jalonada por las lógicas del mercado. La ciudad se ve arrastrada por esta lógica y casi desaparece. La planificación del territorio apenas logra seguir el paso de estas líneas de fuga del capitalismo rentista.

Desde el primer industrialismo, el habitar está condicionado por los desplazamientos del capital. Ahora son los grandes centros comerciales y de servicios los que dan la pauta de la urbanización del territorio. En la fase industrialista eran las grandes fábricas; en la actualidad la producción esta descentrada, des-localizada, “virtualizada”, informatizada, lo cual vuelve más incierta la lógica de la planificación. Esta no puede anteponerse a –o predecir– el desarrollo de la lógica capitalista del crecimiento urbano; un diseño urbano que pueda anteponer la necesidad de habitar la ciudad más que habitar el territorio.

Desde esta perspectiva, estamos “atrapados por el territorio”, el cual se despliega *ad infinitum* sin que su expansión se pueda controlar o detener. El territorio ya no tiene límites, lo que trastorna la relación entre espa-

cio y tiempo. La territorialidad ahora se mide en temporalidad. Cuánto tiempo tengo para llegar allí; cuántos obstáculos territoriales se me interponen; cuántos medios de transporte debo tomar para sortear los límites que me impone el territorio. Es por esto, y por muchas otras razones, que la ciudad contemporánea tiende a ser abstracta (ciudad de la comunicación virtualizada) por lo cual el territorio debe ser nuevamente pensado como lugar para habitar por fuera de las constricciones que impone el mercado y su lógica nihilista.

Hacer ciudad significa entonces generar espacios habitables, “acercar las funciones de la reproducción a las de la realización” en el hábitat. Se requieren más plazas que vías, más espacios alcanzables donde se realicen una multiplicidad de funciones, estéticas, económicas, jurídicas, institucionales. El territorio deberá planificarse desde las necesidades de la *urbs* entendida como buen trato entre los ciudadanos. La ciudad puede llegar a ser así una instancia de producción de eticidad.

Todo ello significa pensar a la ciudad como sujeto y no como objeto. Como sujeto que piensa, articulando las funciones del conocimiento a las de la realización, el urbanismo deberá regresar a su función primordial: la de conseguir el buen trato entre los ciudadanos, un desafío no solo para la arquitectura, sino fundamentalmente para la política urbana.

Una última consideración: la urbanización como territorialización jalonada por las lógicas capitalistas es indetenible. Es la ciudad que crece hasta copar incluso aquello que antes llamábamos *ruralidad*. La ciudad como sujeto que piensa debe por tanto recuperar-anteponer-configurar-preservar las cualidades de la ruralidad en el nuevo contexto urbano. Ello significa repensar la estética del paisaje urbano, la temporalidad no sujeta a las exigencias de la territorialidad y su crecimiento incontenible... Pero esto se-

guramente nos conduce a otras reflexiones que rebasan las posibilidades de este espacio.

La política hacia la ciudad

La experiencia de la anterior administración municipal revela la imposibilidad de gobernar este tipo de complejidad. Su desempeño no logró combinar adecuadamente dos orientaciones:

- 1) La gestión y regulación del territorio, como carrera por controlar los desafíos de la movilidad en una ciudad que se expande sin respetar un orden que se soporte sobre una dinámica económica sostenible, y que no sea sino la reactividad a los ciclos de crisis y crecimiento del capitalismo rentista. La administración del espacio físico llegó siempre en retraso frente al crecimiento caótico de la ciudad. No logró gobernar o anteponer una lógica que pudiera contrastar la intermitencia e irracionalidad del capitalismo rentista volcado al consumo, incapaz de desatar procesos productivos de integración sostenible, que desatara innovación creativa e inclusión laboral efectiva para la vida de la ciudad. En su lugar, la política hacia el territorio se encasilló en el énfasis dado a la lógica rentista de la recaudación de tasas, impuestos, multas, que no tuvieron un correlato en la generación de infraestructura y en el control de la complejidad física de la ciudad. Un déficit de planificación urbana, de articulación entre las distintas centralidades urbanas y las distintas demandas de sentido que la atraviesan. ¿Cómo vincular la demanda de memoria e identidad con las lógicas de la movilidad? ¿Cómo generar sinergias entre las formas de conocimiento que la ciudad requiere y las lógi-

cas productivas, que no se agoten en la reiteración del rentismo económico?

- 2) Pero si las deficiencias fueron visibles en la gestión del territorio, mas aún lo fueron en aquello que quiso presentarse como eje de la gestión pública urbana: la política de inclusión y de participación en la vida de la ciudad. Es decir, lo que en esta ponencia hemos denominado como la *generación de la urbanización del buen trato entre los ciudadanos*, que deriva en una adecuada legitimación del gobierno de la ciudad y del necesario reconocimiento de los ciudadanos como agentes productores y artífices de su ciudad. La percepción generalizada fue la de la ausencia de una representación adecuada de la politicidad de la ciudad; el reconocimiento de que el gobierno de la ciudad no era sino un eslabón mas de una política rentista de concentración de poder, por la subordinación a decisiones tomadas desde el centralismo excluyente de lo estatal.

A manera de conclusión, lo que quiere decir la identificación de los desafíos para el futuro de la ciudad, está la necesidad de comprender adecuadamente la lógica de su gobierno: la exigencia de hacer del gobierno un laboratorio de politicidad ciudadana, que pueda contrastar las lógicas excluyentes de un modelo político y económico que atenta contra la integridad de la vida urbana y la de la democracia entendida como valorización de la pluralidad de sentidos que configuran la vida de la ciudad. Es posible combinar la lógica de la *polis* con la *civitas*; la necesidad de identidad en cuanto esta sea plural y deliberante; la recuperación de la memoria y la proyección futurista como una tensión inmanente a la vida urbana de la cual deba emerger la innovación que la ciudad requiere





Espacios comunes, significados distintos: grafiti, arte urbano y políticas públicas en la ciudad de Quito

Camila Mafla* y Raúl Moscoso**

Resumen

Este artículo permite un acercamiento hacia las prácticas culturales juveniles del grafiti *hip hop* y del arte urbano en la ciudad de Quito. Primero se hace una reseña histórica que muestra la evolución de este tipo de intervenciones urbanas en la ciudad y su conexión con las tendencias globales. Así, se logra observar en las décadas de 1980 y 1990 un predominio de las *pintas* de carácter político y poético, mientras que a finales del siglo xx y durante la primera década del xxi irrumpen el grafiti *hip hop* y el arte urbano. Desde allí se puede ver que existen diferencias entre una tendencia y otra, y que esas especificidades demandan un tratamiento diferente desde la institucionalidad.

Estas prácticas culturales han llevado a que los jóvenes instauren diferentes formas de asociación y que se organicen para poder difundir su arte y para lograr intercambios a nivel local e internacional. Así, en Quito se han registrado algunas ediciones de festivales internacionales de arte urbano y grafiti que han nacido, sobre todo, desde la autogestión y organización social de los jóvenes. También destacan los procesos de gestión y apropiación de espacios para la generación de grupos culturales en los que se dan procesos de formación y también de agregación social.

El arte urbano encontró una cierta legitimidad institucional y social debido a que las obras que realizan han logrado un posicionamiento como expresión artística. Mientras tanto, el grafiti *hip hop* no ha encontrado el mismo eco, y sus prácticas tienen percepciones sociales más cercanas al vandalismo. En ese marco se hace un análisis sobre las ordenanzas vigentes y los proyectos municipales que pretenden, por un lado, regularizar y sancionar este tipo de prácticas sociales, pero también un acercamiento y reactivación de estas dinámicas. El análisis arroja que este encuentro entre Municipio y artistas urbanos no ha sido todavía alcanzado, y que le queda a la institucionalidad mucho por aprender, entender y construir.

Palabras Clave

Grafiti, *graffiti*, *hip hop*, arte urbano, apropiación, jóvenes, ordenanzas, Municipio, organización social, colectivo, festival

* Estudiante de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Fotógrafa. Investigadora asociada del Instituto de la Ciudad.

** Sociólogo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Estudios de la Cultura, Universidad Andina Simón Bolívar. Coordinador de investigaciones del Instituto de la Ciudad.

Introducción

El presente artículo dirige su mirada al grafiti y al arte urbano —en tanto modalidades de intervención visual en el espacio público— cuya particularidad radica en ser prácticas artísticas y culturales constitutivas de estilos de vida juveniles y diversos. Nuestro objetivo es acercarnos a los procesos y significados construidos alrededor de ambas prácticas desde la visión institucional, pero sobre todo a partir de las propias experiencias de los jóvenes, como un aporte cualitativo a la construcción de la ciudad.

El tipo de grafiti que aquí se va a analizar constituye una de las cuatro prácticas artísticas¹ que conforman la cultura juvenil *hip hop*. Aquel está caracterizado por la representación pictórica de letras y personajes. Con respecto al arte urbano, partimos de una de sus corrientes estéticas, que tiene al grafiti y muralismo como parte de un movimiento artístico gestado en las calles por los jóvenes. De esta manera, grafiti *hip hop* y arte urbano no son lo mismo, pero están estrechamente relacionados.

A nivel latinoamericano, ambas expresiones son fenómenos urbanos contemporáneos en pleno auge. Pese a ello, todavía la población en general y especialmente miembros de las instituciones públicas desconocen sobre estas formas de manifestación cultural. No en vano persiste una relación conflictiva. Está marcada por el “fantasma” del grafiti, causado porque tanto la institucionalidad como la ciudadanía acogen a este como sinónimo de vandalismo. Esta connotación negativa se basa en una percepción genera-

lizada que concibe al grafiti como un contaminante visual que atenta contra los bienes públicos y privados de la ciudad. La evolución del grafiti hacia lo artístico, y también como un elemento cohesionador de culturas juveniles, exige hoy en día nuevas formas de mirarlo, entenderlo y significarlo.

Como antecedentes, encontramos que a nivel local las investigaciones realizadas sobre ambas formas de expresión son escasas, y no están enfocadas propiamente en su relación con la ciudad y el espacio público². En ese mismo sentido, el propio Municipio no tiene una conceptualización coherente sobre el tema, lo cual debilita los proyectos municipales de intervenciones artísticas en el espacio público. Asimismo, la falta u obsolescencia de políticas públicas sobre jóvenes y espacio público no permiten que exista una visión institucional integrada al respecto, y muchas de las veces obstaculiza una participación real de la ciudadanía. Sin embargo, esta debilidad institucional podría ser pensada como una posibilidad, puesto que allí donde existen contenidos vacíos o confusos se podrá aportar desde la investigación para dotar de un sentido construido desde quienes viven y dotan de nuevos sentidos a la ciudad.

La ciudad y sus escrituras urbanas

La pared no solamente va a delimitar el espacio de una propiedad privada sino que, a la vez, se transforma en lugar de ciertas representaciones
(Ortega, 1999: 29)

Históricamente las paredes han sido el soporte de expresiones escritas y simbólicas: afiches, murales, mensajes publicitarios,

1 Las prácticas artísticas que conforman el *hip hop*, son llamadas en inglés así: *MCing* (o MC, canto; acrónimo de «master of ceremonies»), *Djing* (o DJ, música; acrónimo de «disc jockey»), *break dancing* (baile) y *graffiti writing* (arte plástico).

2 Al respecto, véase Barahona (1992), Collaguazo (2011), Ruiz (2010), Enseña (1993), Pinto (1994), Ortega (1995).

consignas políticas y rótulos, todos forman parte del paisaje urbano. En este sistema de signos destaca el grafiti, o *graffito* en el original italiano, y que significa ‘inscripción realizada en un muro’³.

En el transcurso del texto se observarán diversas formas de hacer grafiti que, más allá de su significado lingüístico y en tanto *lenguaje urbano* (Silva, 1992), evocan el contexto social e histórico que viven las ciudades.

En el presente capítulo hacemos una breve reseña histórica de las diferentes corrientes de grafiti que se desarrollaron en nuestra ciudad durante el siglo pasado, y posteriormente nos acercamos a los orígenes y significados del grafiti contemporáneo, en el marco de su vinculación a la cultura juvenil *hip hop* y al movimiento callejero de arte urbano.

De la consigna política al verso:
reseña histórica del grafiti quiteño

América Latina ha sido una región representativa de la lucha social. Por ello, no es de extrañarse que durante la segunda mitad del siglo xx constituyera un escenario ideal para la emergencia y proliferación del grafiti político⁴. En aquellos años, el panorama social estaba marcado por la presencia de dictaduras militares, gobiernos populistas, crisis económicas y guerrillas, razón por

3 En base a ello, el grafiti ha sido clasificado según diversos tipos: poético, filosófico, obsceno, político, simbólico, figurativo, artístico.

4 La crítica social en el espacio urbano no solo ha sido expresada por medio de la palabra escrita, sino también a través de la imagen. En América Latina el caso más conocido es el muralismo mexicano desarrollado en los años 30, el cual fue un movimiento artístico-político vinculado a la Revolución Mexicana y a las vanguardias artísticas.

la cual hubo un fuerte proceso de organización desde diversos sectores de la sociedad civil, principalmente estudiantes y obreros.

Es en ese contexto que, a finales de los años 60, los movimientos sociales y las organizaciones políticas de izquierda vieron en el grafiti un recurso comunicativo de denuncia social, así como una herramienta de confrontación que les permitía posicionarse políticamente en las calles de la ciudad. Es importante mencionar que la mayor proliferación de grafitis se daba principalmente en épocas de recesión económica, conflictividad social y represión política.

En el caso de Quito, las primeras manifestaciones de este tipo aparecieron en la década del 70 durante la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara (Maldonado y Pinto, 1994). Estos grafitis, conocidos localmente como *pintas*, consistían en consignas políticas que expresaban diversas demandas sociales y que generalmente cuestionaban a los gobiernos de turno. Las pintas eran realizadas por jóvenes militantes adscritos a algún movimiento u organización social, e inclusive a partidos políticos. Así, muchos de ellos adquirieron un carácter panfletario⁵.

Durante los años 80 surgieron otras escrituras que, en cambio, reflejaron el pensamiento de sectores juveniles alejados de la militancia política, cuyos grafitis se caracterizaron por ser satíricos y estar cargados de humor negro (Falconí, 1992). Esta nueva corriente respondía a una tendencia más grande que se gestó paralelamente en diferentes países de América Latina. Para Armando Silva, las nuevas “imágenes y con-

5 Algunas de las agrupaciones más conocidas fueron: Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE), Juventud Comunista Ecuatoriana (JCE).



signas dejaban de ser obedientes y dóciles a una ideología marxista revolucionaria en términos de gran política, y se tornaban íconos expresivos y confabulatorios de una sociedad en su vida diaria” (1992: 33).

A principios de los 90 también nació otra corriente que iba por la misma línea de pensamiento, pero esta vez marcada por un fuerte contenido poético y filosófico. La singularidad de estos grafitis es que cuestionaban la inequidad social, la doble moral y el racismo que se vivía en la capital (Ron, 2007). Se atribuye su irrupción a jóvenes de clase media, para quienes salir a escribir en las paredes era una forma de desfogar sus impresiones sobre la vida, la ciudad y la sociedad (Ensignia, 1993; Maldonado y Pinto, 1994). Álex Ron, uno de los grafiteros más reconocidos de aquella época, expresa que la esencia de hacer grafitis radicaba en su clandestinidad y adrenalina.

A partir de este auge no han surgido nuevas corrientes de grafiti social y poético de igual magnitud. Sin embargo, ello no significa que este tipo de expresiones dejaron de estar presentes en el escenario urbano, pues “los muros se cubren de grafitis de manera paralela al desarrollo de acontecimientos importantes y del calendario oficial: elecciones, conflictos bélicos, paquetazos del gobierno,

día de la mujer, fechas cívicas, etc.” (Ortega, 1999: 54). Por ejemplo, en la Imagen 1, se alude a múltiples casos de homicidios perpetrados a mujeres jóvenes durante el primer trimestre del año 2013 en el país⁶.

Murales, letras y personajes:
nuevas formas de intervenir la ciudad

Hoy en día las paredes de la ciudad muestran expresiones inclinadas más hacia lo artístico, simbólico y estético. El grafiti *hip hop* y el arte urbano forman parte de estas nuevas modalidades de intervención visual en el espacio público, las cuales se originaron en Estados Unidos y Europa en estrecha relación a culturas juveniles e identidades urbanas contemporáneas.

6 Durante el año 2013, el movimiento de mujeres y feministas demandaba al gobierno ecuatoriano que se tipificara en el código penal la figura de femicidio, debido a los numerosos casos de homicidios que no fueron sancionados como crímenes de género (en un contexto histórico de violencia de género donde las mujeres son víctimas de abusos y violencias cotidianas por el solo hecho de ser mujeres). La muerte de una joven al norte de la capital causó tal atención mediática que visibilizó en la esfera pública una problemática social que no había sido tratada desde su real significancia ni por el Estado ni por la sociedad civil.

Imagen 2
Graffiti writing (Solanda, 2013)



Camila Marifa

Graffiti hip hop

En Quito, las primeras expresiones de este tipo provinieron del *hip hop*. Una cultura juvenil, esencialmente urbana, que llegó al Ecuador en los años 80 gracias a jóvenes migrantes que regresaban de vacaciones al país, pero sobre todo por influencia de las industrias culturales (Burneo, 2008). El *hip hop* se caracteriza por estar estrechamente vinculado a la vida de barrio y a la cotidianidad de la calle, aspecto que se ve reflejado en las letras de sus canciones⁷, y en las cuatro prácticas culturales que lo configuran: *MCing*, *break dancing*, *DJing* y *graffiti writing*.

El *graffiti writing* (ver Imagen 2) es una práctica cultural que ha devenido en un gran movimiento urbano a nivel mundial y que, a diferencia de otros tipos de grafi-

ti, se encuentra atravesado por elementos identitarios referidos a su pertenencia cultural con el *hip hop*. Este tipo de grafiti representa letras y personajes con un lenguaje simbólico altamente codificado. Por tal motivo presenta una estética particular difícilmente comprensible para la mayoría de personas.

A finales de siglo fue cuando aparecieron los primeros *escritores urbanos* en Quito. En un inicio ellos fueron marcando la ciudad a través de pequeñas firmas (*tags*, en inglés) que indicaban su paso por el lugar, reafirmando de esa manera su ocupación cotidiana de los espacios urbanos exteriores:

En todo Quito había unos 10. En Guayaquil sí hubo más, ahí había más *break dance*, más grafiti. Pero aquí también se dio y a mí me gustaba. O sea cuando yo salía era inocentemente, ponía [mi nombre] y corría. Pero cada vez que iba a la tienda y lo veía me sentía orgullosazo [...] Era algo bacansísimo. Entonces eso es lo que yo sentía, que la gente diga:

7 La música, al igual que otro tipo de expresiones culturales, es una simbolización del espacio social y de formas de ver la vida. En el *rap*, por ejemplo, las letras hablan sobre experiencias cotidianas, injusticias sociales, violencia, drogas, poder, dinero, alcohol, etc.

Imagen 3
Firmas: tags (Quito, 2013)



Camila Mafla

“chuta y quién será ese que anda rayando”, pero nadie sabía que era yo. O sea ese misterio es lo que me gusta, por eso me enganchó *full* el grafiti (Testimonio RO, septiembre 2013).

El origen de esta expresión urbana lo encontramos en los guetos de Nueva York a finales de los años 60. Desde temprana edad, jóvenes afroamericanos y migrantes latinos empezaron a escribir masivamente sus firmas en las paredes de la ciudad, estaciones y vagones del metro. La posibilidad de escribir sus nombres en un contexto altamente desigual y segregacionista fue una forma para decir “aquí estamos” (Mailer, 2010)⁸.

8 Las firmas correspondían a sus nombres originales o seudónimos, y en algunos casos, iban acompañadas del número de calle en la que vivían, por ejemplo: “Cay 161, Taki 183, Junior 161” (Mailer, 2010).

Estos grafitis visibilizaron simbólicamente la existencia de la “otra” ciudad, de sus “otros” habitantes⁹.

De las pequeñas firmas conocidas como *tags* (ver Imagen 3) se pasó a las *piezas*. Estas complejas composiciones de letras consisten en intervenciones de gran formato, altamente estéticas y marcadas por un lenguaje pictórico abstracto. Luego también se incluyeron a *personajes* de las industrias cul-

9 No es coincidencia que este fenómeno surgiera en un contexto de renovación urbana y expansión inmobiliaria, donde predominó una arquitectura considerada “antiestética”, basada en conceptos de modernización. La irrupción de las estaciones y vagones del metro con miles de firmas de los jóvenes que habitaban barrios marginales desmitificó, en la esfera pública, un imaginario hegemónico sobre Nueva York gestado por las instituciones gubernamentales, los medios de comunicación y las empresas turísticas.

Imagen 4
Joven realizando una pieza acompañada de un personaje (Av. Rumihurco, 2013)



Carmila Maffia

turales¹⁰. Paralelamente se fueron desarrollando estilos tipográficos, los clásicos son: *wild style*, *bubble style*, *3D style*.

Lo que comenzó como una explosión de firmas desembocó en un movimiento urbano vinculado a otras prácticas culturales provenientes de la calle: el rap y el *break dance*¹¹. Y fue así como el *graffiti writing* (le-

tras y personajes; ver Imagen 4) pasó a formar parte de los elementos que hoy en día configuran el *hip hop*, cuyo significado ha sido apropiado localmente:

La esencia del grafiti *hip hop* es eso. Son las letras, la abstracción de letras, el manejo del *spray*. Las letras quieren decir: “este soy yo, estoy aquí, existo”, eso significan las letras [...]. Cada quien tiene su nombre y es su identidad. Pones tu identidad en los muros para decir: “estoy aquí, miren esta ciudad, no es solo paredes blancas, sino hay bastantes que la preferimos así, pintadas”. Entonces, cada artista tiene dentro de cada obra su significado (Entrevista RF, septiembre 2013).

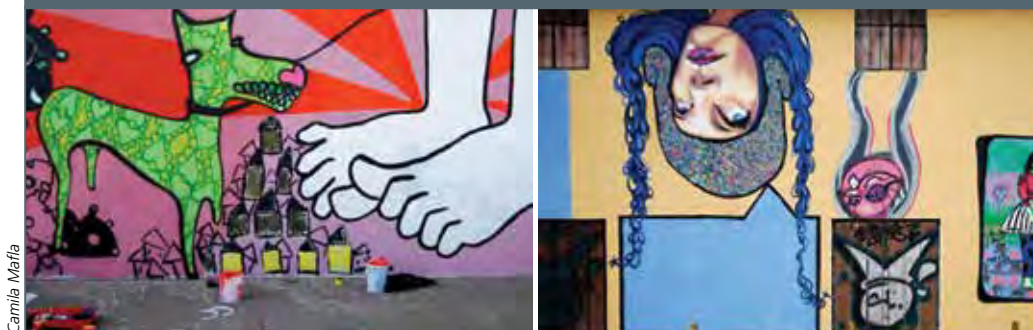
10 Las principales influencias provenían del cómic y los dibujos animados estadounidenses. Y así como el nombre es una forma de concebirse a sí mismos, los personajes también se convirtieron en autoreferenciales: “muchas de estas representaciones pictóricas son auténticos autorretratos [ya sea] como criminal perseguido, como estrella mediática, como personajes en la sombra de un origen mítico, como una figura de cómic” (Stahl, 2009: 39).

11 La gran competitividad que se dio por alcanzar el reconocimiento dentro del círculo motivó a los jóvenes a mejorar el estilo, aumentando el tamaño de las letras e implementando colores, así

como buscando lugares de difícil acceso. Estos elementos les servían para diferenciarse del resto y ganarse el respeto como escritores de grafiti.

Imagen 5

Murales realizados por el colectivo de arte urbano Esquizoide (Cda. Ibarra, 2012; San Diego, 2013)



Camila Mafla

Arte urbano

Luego del *boom* del grafiti *hip hop*, comenzó a gestarse en Quito un nuevo movimiento urbano: el *street art* (localmente denominado *arte urbano*)¹². A mediados de la década pasada, la ciudad paulatinamente se vio intervenida por otro tipo de expresiones simbólicas llenas de color que, formal y conceptualmente, se diferencian del grafiti *hip hop*, pero tienen en común su origen en las calles. Este movimiento artístico callejero emergió, en gran medida, de las aulas de la Facultad de Artes de la Universidad Central, y logró consolidarse rápidamente.

Este movimiento urbano se originó en varios países de Europa paralelamente a lo que sucedía en Estados Unidos con el *graffiti writing*. A diferencia de este último, el

movimiento urbano no se adscribió a una cultura juvenil en concreto. Por el contrario, fueron jóvenes artistas que desde la práctica cotidiana gestaron un movimiento artístico callejero con sus propios códigos¹³. La adopción de la imagen como su principal recurso semiótico y la implementación de diversos materiales son los principales elementos que lo diferencian estéticamente del grafiti *hip hop*, que se caracteriza por el uso exclusivo del aerosol y la representación de letras¹⁴.

El arte urbano (ver Imagen 5) se configuró por influencia de formas de comunicación alternativa, como el estencil y el fanzine¹⁵. En conjunto con otras expresiones artísticas marginales, logró desarrollar una estética propia, que se aleja de la pintura clásica y tradicional, acercándose al diseño gráfico, al arte *pop* y a la publicidad.

12 Aquí empleamos el término local utilizado por los jóvenes, *arte urbano*, para referirnos a su práctica específica. La traducción literal es arte callejero, expresión poco utilizada cotidianamente. Al momento de reconocerse como artistas urbanos, es difícil que quienes realizan otro tipo de intervenciones (no visuales) en el espacio público se autoidentifiquen como tales, porque a nivel identitario ser artista urbano está referido localmente a quienes intervienen la ciudad a través del grafiti, el estencil, el *sticker* y el muralismo.

13 El arte urbano constituye una evolución del grafiti estadounidense al innovar en forma y técnica (Ganz, 2009). Dentro de la academia se lo denomina *postgraffiti*.

14 Stahl (2009) sostiene que el *street art* aparece como una intervención urbana menos escandalosa y visualmente más comunicativa que las *piezas*, las cuales al ser expresiones de autoafirmación identitaria presentan un lenguaje restringido para quienes no están en el medio.

15 Ambas provenían de la cultura juvenil *punk*.

Imagen 6
Retrato en estilo grafiti (Av. Mariscal Sucre, 2013)



Camila Maffa

Otra característica es que este movimiento artístico no se cierra únicamente a la modalidad pictórica mural. Abarca otras formas de intervención, entre ellas el grafiti, el estétencil, el cartelismo y el *sticker*.

La tendencia hacia la estetización del grafiti estadounidense fue el precedente que marcó su posterior desarrollo artístico. Así, cuando el grafiti se conjugó con el muralismo, logró insertarse de manera marginal dentro del arte contemporáneo (ver Imagen 6). Sin embargo, a diferencia de otras corrientes que también significaron una ruptura con la producción artística convencional, el arte urbano se consolidó como un movimiento urbano que hoy en día forma parte de estilos juveniles diversos.

Aquí hemos expuesto diferentes corrientes de grafiti que responden a contextos sociales e históricos específicos, las cuales de-

muestran la creciente significancia que adquiere el espacio público como lugar de enunciación. El grafiti es un lenguaje urbano efímero, polisémico y multifuncional, características que lo convierten en una herramienta comunicativa susceptible de ser acogida por diversos grupos sociales, en este caso juveniles.

En cuanto a la ciudad de Quito, la primera corriente de grafiti que se dio en ella estuvo estrechamente relacionada con el panorama político de la época. Entonces la creencia en la revolución formaba parte de la ideología de muchos jóvenes militantes de izquierda. En cambio, la tendencia satírica, poética y filosófica que adoptó en determinados momentos el grafiti quiteño reflejaba el *ethos* de los jóvenes de clase media marcados por una época desencantada (Ubidia en Maldonado y Pinto, 1994).

La palabra que se hace pública a través de su inscripción en los muros posee gran poder de enunciación y recepción. Por ello, no cabe duda de la efectividad comunicativa del grafiti para posicionar ideas en el espacio público. Un ejemplo de ello es cómo el grafiti se ha convertido no solo en una herramienta de *comunicación* sino de *acción* política. Tal es el caso de algunos colectivos feministas que han logrado posicionar sus ideas y agendas en el espacio público a través del grafiti¹⁶. Desde el otro lado, inclusive el poder ha sabido reconocer el potencial que presenta el grafiti y paradójicamente lo ha utilizado a su favor¹⁷.

Por fuera de los circuitos oficiales, la propia condición de clandestinidad posiciona al grafiti como una forma de resistencia, ya sea porque trasgrede la norma al no estar permitido escribir, dibujar o pintar sobre las paredes, o porque su contenido choca contra el poder establecido (Buendía, 2008; Silva, 2008). Desde esta perspectiva, el grafiti social, político y poético constituye un mensaje que rompe con el cotidiano urbano, al trasgredir órdenes sociales, ideológicos, lingüísticos y posicionar contradiscursos a nivel público.

Actualmente las nuevas corrientes de grafiti están más corporeizadas, es decir, el grafiti trasciende su estatus de lenguaje y pasa a ser una práctica ligada a culturas juveniles e identidades urbanas contemporáneas. En América Latina la incorporación

de estilos juveniles¹⁸ provenientes de otros países ha sido un largo proceso de constantes contactos, reinterpretaciones e intercambios, materiales y simbólicos, gracias a la migración transnacional, industrias culturales y tecnologías de información y comunicación, fenómeno que se profundizó al consolidarse de la globalización.

Es por ello que el grafiti consiste en un movimiento urbano de carácter global que ha sido apropiado de diferente manera en cada ciudad. El grafiti como práctica implica un relacionamiento distinto con la ciudad y sus espacios. Tal vez ya no es un indicador del panorama nacional, pero sí lo es de la realidad local. Sus marcas indican la presencia de colectivos sociales que hacen uso de la ciudad, y con ello están apropiándose inconscientemente de sus espacios públicos, así sea desde la trasgresión.

La particularidad del grafiti *hip hop* es que, al constituirse como una práctica cultural, se encuentra atravesado por significados de identidad y territorialidad (Mailer, 2010; Stahl, 2009). En ese sentido, los *tags*, las *bombas* y las *piezas* son diferentes modos de intervenir visualmente la ciudad a nivel estético y conceptual. Los diferentes motivos, significados y formas de hacerlo¹⁹ que están detrás de estos grafitis visibilizan la heterogeneidad social de la ciudad.

De la misma manera que en Nueva York los grafitis evidenciaron una realidad urbana segregada, en Quito también se puede registrar este fenómeno a través de sus marcas. No es coincidencia que, siendo el *hip*

16 Por ejemplo, el colectivo Salud Mujeres promueve por medio del grafiti el número de su línea telefónica que brinda información sobre cómo realizarse un aborto seguro con medicamentos.

17 Es de conocimiento público que en determinadas coyunturas los gobiernos de turno han hecho un uso estratégico del grafiti para posicionarse electoralmente en las calles de la ciudad o en otros casos para deslegitimar a sus opositores.

18 Los estilos juveniles se caracterizan por las actividades que giran alrededor del tiempo libre y por elementos identitarios como la música, la estética corporal.

19 Por ejemplo, los *tags* y las *bombas* se caracterizan por su clandestinidad, mientras que las *piezas*, por su complejidad.

hop un movimiento “contracultural” y perteneciente en gran medida a jóvenes de los sectores empobrecidos, aparezca con mayor intensidad en los barrios populares o zonas periféricas de la ciudad²⁰. La concentración de estas inscripciones en determinados sectores visibilizan en el espacio urbano la segregación social de la ciudad:

Precisamente esta es una escritura que, a través de sus firmas y de sus nombres, pone en evidencia una forma popular de hacerse sentir y de dejarse ver como integrante de la estructura social y de la red simbólica que la recubre y que permea las comunicaciones (Ortega, 1999: 37).

Feixa enfatiza que el análisis de las culturas juveniles no puede estar separado de las condiciones estructurales y étnicas

20 Quito, al igual que muchas otras ciudades latinoamericanas, ha tenido un crecimiento desordenado e inequitativo. Existen sectores de la ciudad privilegiados con mejor vialidad, mejor transporte público y todo tipo de comodidades, mientras que otros siguen luchando por acceder a servicios básicos. Las lógicas capitalistas de construcción de la ciudad que han vinculado los intereses de los sectores económicos poderosos con los capitales inmobiliarios, han diseñado una ciudad en la que los sectores centrales y estratégicos de Quito están destinados a las élites y las entidades que ellas manejan. Este proceso debió darse necesariamente en una alianza con los gobiernos locales que han diseñado la ciudad desde una perspectiva segregacionista de clase (Harvey, 2010). Por otro lado, es interesante observar, por ejemplo, que Quito fue configurándose a principios de siglo xx como una ciudad segregada en la que los sectores populares (cholos) estaban destinados a ubicarse en la parte sur de la ciudad, mientras que los sectores más acomodados se ubicaron en el norte. Hacia mediados y finales de ese siglo, esta tendencia se fisuró y muchos de los sectores populares empezaron a asentarse en el sector noroccidental y nororiental de la ciudad, a través de procesos de apropiación y lotización irregular de tierras (Ciudad, 1992: 30).

que marcan necesariamente los procesos identitarios y de agregación: “Lo que estas marcas [los grafitis] reclaman es la vida de un grupo, un grupo de gente que no tiene nombre en la esfera pública [...] con gestos que se reapropian transgresivamente de lo público para inscribir marcas que expresan la desigualdad social” (Caldeira, 2006: 132).

Con respecto al arte urbano, su potencial radica en introducir en los espacios de la ciudad universos simbólicos de gran riqueza visual que rompen con la monotonía y uniformidad. De acuerdo a Teresa Caldeira estas formas de expresión contemporánea incluso plantean la recuperación de los jóvenes del espacio público en el marco de ciudades cada vez más fragmentadas y amuralladas: “sus usurpaciones marcan la reinscripción de lo público en la ciudad privatizada” (Caldeira, 2006: 120).

Grafiti *hip hop* y arte urbano no son lo mismo y de todas formas presentan elementos comunes, en tanto intervenciones visuales en el espacio público. Su particularidad radica en constituirse como prácticas cotidianas e identitarias que forman parte de estilos de vida juveniles y, asimismo, participan de espacios sociales, económicos y culturales diversos (Fernández, 2009; Villegas, 2010).

Además de la dinámica social que se genera alrededor de ellas, estas prácticas también se caracterizan porque dotan de significados a los espacios urbanos (ver Imagen 7). El parque, la calle, el barrio y los espacios abandonados adquieren una dimensionalidad simbólica de carácter social y cultural, ya que –por medio de las prácticas de apropiación que estamos analizando– se convierten en lugares cotidianos para la socialización, la recreación y la expresión artística.

Imagen 7
Intervenciones en distintos puntos de la ciudad (Quito, 2011-2013)



Camila Mafla

Escena local: grafiti, arte urbano y políticas públicas

La esencia es pintar, esa es la esencia²¹

Aquí contextualizamos la escena local de la ciudad de Quito desde tres ámbitos: el primero corresponde a los festivales, centros culturales y publicaciones independientes; el segundo reseña tres experiencias locales que constituyen referentes de organización juvenil, gestión cultural y apropiación del espacio público, y, finalmente, sistematizamos las ordenanzas municipales, proyectos institucionales y políticas públicas sobre grafiti y arte urbano elaboradas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

Festivales, centros culturales y publicaciones independientes

Los festivales, los centros culturales y las publicaciones son fruto de la organización y la gestión llevada a cabo por los jóvenes, tanto

hombres como mujeres, quienes han logrado posicionar a Quito como referente nacional y regional dentro de la escena del grafiti y del arte urbano. Un ejemplo de ello ha sido su participación en calidad de ciudad anfitriona para la realización de dos festivales internacionales: Meeting of Styles (ver Imagen 8)²² y Sudamérica Grafiti Meeting.

Estos eventos de gran magnitud reúnen a decenas de jóvenes y artistas a pintar. En ellos, los grafiteros y artistas urbanos pueden mostrar sus habilidades artísticas, destrezas técnicas y manejo del estilo. A nivel local se caracterizan por tener una convocatoria abierta e intervenir distintos puntos de la ciudad²³

22 El Festival Internacional Meeting of Styles es organizado anualmente en varios países del mundo. Ecuador contó con la participación de más de 40 artistas, tanto nacionales como extranjeros. Se llevó a cabo en el sector norte de la ciudad, durante los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2012. Además de las pintadas masivas se realizaron eventos paralelos como conciertos, fiestas y talleres.

23 Los cuales no se restringen a zonas céntricas, sino que muchos de ellos se realizan en sectores periféricos de la ciudad.

21 Entrevista RF, septiembre 2013.

Imagen 8
Festival Meeting of Styles (Av. Mariscal Sucre, 2012)



Camila Mafía

Imagen 9
Mural realizado en el marco del Festival Sarta Indígena (Av. Maldonado, 2013)



Camila Mafía

En cuanto a los festivales, como constituyen lugares de encuentro entre jóvenes provenientes de distintos sectores de la capital y del país, son espacios importantes para el desarrollo del movimiento. Permiten el intercambio de saberes y la construcción regional de redes que posibilitan un margen de independencia respecto de las instituciones del gobierno local. El primer festival de grafiti fue en el 2005. Lo recibió el Parque de la Carolina, por iniciativa de la entonces organización juvenil Comunidad Hip Hop Ecuador (CHHE) y constituyó un precedente que marcó el posterior desarrollo de la escena local.

Tres años más tarde surgió el Festival Urbano de Arte y Cultura Andina “Sarta Indígena”, el cual conjugó grafiti, arte urbano y muralismo (ver Imagen 9). Nació por iniciativa del colectivo Raíces Arcanas y se caracterizó por tener como eje transversal el tema de la identidad andina y la cultura ancestral. Su primera edición tuvo lugar en el año 2008, y le siguieron dos más.

En el siguiente año, 2009, aparecieron otros dos festivales de igual acogida y que actualmente constituyen referentes a nivel nacional e internacional (ver Imagen 10). Ambos se caracterizan por la participación de artistas internacionales. Uno de ellos, el Festival Internacional de Arte Visual Urba-

Imagen 10

Festivales Detonarte y Gods of Paint (Av. Eloy Alfaro, 2011; Av. 5 de junio, 2013)



Camila Mafla

no “Detonarte”, arrancó en el año 2009. A partir de esa fecha se realiza anualmente. El tema del festival es libre y se destaca por la realización de actividades complementarias, como foros y talleres. En la escena *hip hop*, de su lado, también nació el Festival de Grafiti “Gods of Paint”, cuya primera edición estuvo a cargo de la Comunidad de Escritores Urbanos (CEU) y la Boderline Crew. Su segunda edición fue en el 2013²⁴.

Además de los grandes festivales, en los últimos años se han creado espacios juveniles autónomos y autogestionados, donde se incluye al grafiti y al arte urbano como parte de sus propuestas. Las actividades que se realizan en estos espacios culturales y lúdicos son variadas: talleres, exposiciones, conciertos, pintadas y fiestas.

Dentro de la escena del arte urbano destacaron dos espacios ubicados en el norte de Quito, enfocados en expresiones artísticas y de comunicación alternativas: Neural Industrias Creativas y La Madriguera Tóxica. Se convirtieron en un punto de encuentro, exposición y enseñanza. Sin embargo, la falta de recursos para la manutención y para conseguir un espacio estable provocaron su

cierre²⁵. De igual manera sucedió con el centro cultural de *hip hop* Zona Roja, ubicado en San Roque. Actualmente se encuentra la Casa Nina Shunku en el Centro Histórico, donde se realizan actividades culturales bajo una perspectiva de arte y salud.

De su lado, en la escena *hip hop* estos espacios están enfocados en el desarrollo de los cuatro elementos que lo configuran (MC, DJ, *break dance* y grafiti). Al sur de la ciudad destacan La Casa del Gato Tieso, Templo del Rap, Ciudadela Psicópata y, en el norte, Galpón Urbano.

La documentación fotográfica y audiovisual también ha sido una actividad prolífica dentro de la escena local. El Internet es un medio idóneo para la socialización de este tipo de expresiones efímeras. De hecho, la esfera virtual se ha convertido en el principal medio de difusión de sus obras y murales. Esta herramienta les permite posicionarse dentro de la escena local, así como darse a conocer en otras partes del país y del mundo. Mientras la pared hace pública la obra

24 El Festival Gods of Paint 2013 contó con la participación de 150 grafiteros y grafiteras.

25 Actualmente, en el mismo espacio donde funcionaba Neural se encuentra la cafetería de *street art* Queso Te Sirva. Por otro lado, cabe señalar que Las Madrigueras Tóxicas consistieron en la ocupación temporal de varias casas abandonadas en distintos períodos.

del artista en la calle, el Internet refuerza su imagen pública al interior del movimiento.

A diferencia de otros países donde la producción documental de grafiti y de arte urbano se ha desarrollado enormemente, aquí es un ámbito todavía incipiente. La mayor dificultad son los costos de producción que implican las publicaciones impresas y en formato DVD. Sin embargo, se han hecho dos cortometrajes que destacan y circulan en la web: *Bombardeo* (2008) y *Si parpadeas ganas* (2012)²⁶. En cuanto a publicaciones gráficas, recién en el año 2012 se lanzó el primer libro especializado en arte urbano contemporáneo local: *Arte bastardo: Intervención, acción y gráfica urbana ecuatoriana*.

De la calle a la gestión cultural

El grafiti constituye una práctica cotidiana que puede ser detonadora de procesos culturales sostenidos en el tiempo. Las experiencias que se presentan a continuación muestran diferentes modos de gestión que han generado, a lo largo de varios años, proyectos dirigidos al desarrollo del grafiti y del arte urbano y, además, reflejan la diversidad social y cultural de los jóvenes que habitan Quito. Estas experiencias son el resultado de largos procesos de aprendizaje que día a día –noche a noche– se van gestando en las calles y barrios de la ciudad.

Festival Internacional de Arte Visual Urbano Detonarte

El Detonarte fue una iniciativa conjunta de los colectivos Mala Junta y Dementzxia. Ambos venían incursionando por varios

años en el estencil. En el 2007 se unieron y realizaron una convocatoria para la intervención gráfica de dos bares, con buenos resultados. Posteriormente viajaron a Colombia al Festival Internacional Desfase, donde conocieron la escena latinoamericana del grafiti y arte urbano²⁷.

A partir de esta primera experiencia, se propusieron hacer un festival parecido en el Ecuador, lo cual les tomó dos años de planificación y gestión. En el 2009 nació el Festival Internacional de Arte Visual Urbano Detonarte:

[...] por ahí empezó, al inicio vinieron 22 [artistas] internacionales. La mayoría fueron contactos que tuvimos en ese festival. Entonces, fue mucho más fácil para nosotros hacer la convocatoria. Vinieron gente de Colombia, gente de Perú. Nos esforzamos en traer artistas que tenían técnicas nuevas, más que nivel, más que sean reconocidos. O sea, para que aporten al movimiento aquí en Ecuador. Y sí resultó. Igual metimos la nota de género. También se trajo chicas de Colombia, [lo cual] motivó a que las chicas de aquí también pinten, o sea, [en Ecuador] no se veían chicas grafiteras (Entrevista LF, octubre 2013).

El festival consistía en intervenciones de extensos muros ubicados en distintos puntos de la ciudad (ver Imagen 11), y en la realización de foros y talleres. Uno de sus principales objetivos era que los jóvenes y artistas locales conocieran y aprendiesen de las experiencias de otras ciudades que traían los artistas invitados. En la primera edición contaron con financiamiento del Ministerio de Cultura y la empresa privada, y ex-

²⁶ El primer cortometraje aborda la escena del grafiti vandal y el otro trata sobre el colectivo de arte urbano Fenómenos.

²⁷ En este festival entablaron contactos con grafiteros y artistas urbanos de otros países, lo cual les ha permitido consolidar la escena local y generar redes a nivel latinoamericano.

Imagen 11
Tercera edición del Festival Detonarte (Barrio Edén, 2011)



Camila Mafla

ceptuando la negociación en torno a la temática del festival, los permisos para el uso de los espacios fueron tramitados con el Municipio sin mayores dificultades:

En la cuestión de espacios nos acolitó el Municipio. [Pero] lo que le hacía más complejo a nuestro festival es que nosotros siempre defendíamos que la temática sea libre. La gestión era súper complicada porque nosotros lo hacíamos para que la gente que pinta plasme lo que ellos quieren, era [para que el público] valore la creatividad del artista (Entrevista LF, octubre 2013).

A partir de la primera edición, el festival se ha realizado anualmente. Sin embargo, la falta de recursos económicos fue una de las mayores dificultades para continuar con su desarrollo. Por esta razón, su edición 2013 no pudo llevarse a cabo.

A principios del 2012 los organizadores del Detonarte fundaron Neural Industrias Creativas. Esta casa cultural estuvo destinada a exposiciones, talleres y actividades enfocadas en comunicación alternativa, grafiti y arte urbano. El principal objetivo era consolidar un espacio independiente para que los artistas urbanos pudieran exponer sus trabajos y generar fuentes de ingreso por medio de la venta de sus obras²⁸. Después de un año y medio en funcionamiento, Neural tuvo que cerrar sus puertas:

[...] [administrar el espacio] era muy complejo, porque todo era independiente. O sea arrendábamos, no era en comodato. No había alguna asociación o alguna ONG que nos auspicie, nos financie, nada. O sea todo era autogest-

²⁸ También se organizaban fiestas y conciertos para cubrir el arriendo del local.

tión. Entonces era muy duro. Había veces que, de tanto hacer, sacabas para el arriendo, y era buenazo. Entonces era entregarte a hacer la movida. Pero ya como estilo de vida es complicado (Entrevista LF, octubre 2013).

Entre sus últimos proyectos destaca el libro *Arte Bastardo*, editado con apoyo del Ministerio de Cultura²⁹. El libro salió a la luz en noviembre del 2012 con muy buena acogida. Actualmente trabajan desde una plataforma virtual, Neural Red Colaborativa, con la cual están proyectándose a la preservación digital del arte urbano por medio de una página *web* y una aplicación³⁰ cuyo objetivo es generar un archivo de registro y también socializar este tipo de expresiones artísticas.

Centro Cultural Gato Tieso

La Asociación Cultural Juvenil Hip Hop Lado Sur es una organización de jóvenes que está conformada por diversas *crews* del sur de la ciudad. Sus actividades están enfocadas en el desarrollo de los cuatro elementos del *hip hop* a los que ya se ha hecho referencia. Uno de sus proyectos más representativos es el Festival Internacional *Hip Hop* en la Tribuna que se viene realizando anualmente desde hace algunos años.

En el 2007 Lado Sur tomó la iniciativa de apropiarse de un espacio físico ubicado en un parque del sector, el cual había estado abandonado por más de 10 años. Una vez allí, lo arreglaron e intervinieron

29 Fueron seleccionados como beneficiarios de los Fondos Concursables para Publicaciones Juveniles del Ministerio de Cultura del Ecuador.

30 La aplicación ganó el concurso por mejor idea digital de Jóvenes Q. Esta consiste en mapear los murales de grafiti y arte urbano de la ciudad, con la posibilidad de subir fotografías y videos.

por medio del grafiti, bautizándolo bajo el nombre de Gato Tieso³¹. Este espacio juvenil es fruto de negociaciones entre los jóvenes del sector, los habitantes del barrio y el Municipio. La ocupación del parque fue parte de un proceso de apropiación de los espacios de la Tribuna del Sur, que ya se venía dando:

[...] fue un camino desde la idea de querer hacer un concierto para nosotros, hasta lograr el festival internacional y tener el centro cultural, ¿me entiendes? Entonces es todo un proceso, una historia ahí que viene detrás de toda esta cultura *hip hop* y de todos los que estamos en ella e intervenimos en ella (Entrevista RF, septiembre 2013).

En un inicio fue gracias al apoyo de la dirigencia barrial, pero posteriormente se legalizó de manera formal. El Gato Tieso está enfocado en los elementos del *hip hop*, explorados ya por Lado Sur, y desarrollados de manera sostenida a partir de la disponibilidad. Este espacio se convirtió además en un punto de encuentro para los jóvenes del sector (ver Imagen 12):

Y así empezó todo, ¿cachas? Así, con el grafiti, tratando de apoderarnos de los espacios, tratando de buscar un espacio que nos permita desarrollar las actividades artísticas que nosotros hacemos y encontrar un lugar que nos permita compartir todas estas actividades y estos conocimientos con gente que quiere aprender. También es nuestro centro de operaciones para realizar el festival. Hemos recibido la visita de muchos artistas internacionales de gran categoría que han pasado por el país y que les ha inte-

31 Su nombre se debe a que, en el parque abandonado y antes de establecer el proyecto del todo, encontraron un gato muerto.

Imagen 12
Exteriores Centro Cultural Gato Tieso (Tribuna del Sur, 2013)



Camila Mafla

resado conocer [este espacio]. Es el lugar donde ya sabes que vas a encontrar a la gente que se relaciona con cualquiera de los elementos [del *hip hop*] (Entrevista RE, septiembre 2013).

Este último año el espacio ha pasado por un sin número de idas y venidas debido a cambios internos de Lado Sur, y también por divergencias con la comunidad. Por tal motivo se encuentra en un período de renovación y remodelación. Actualmente ahí funciona el Centro Cultural La Jungla, impulsando pequeñas iniciativas culturales³². Como parte de este proceso se ha pintado la fachada del lugar con nuevas obras de grafiti³³.

32 Los días jueves está destinado para cine *hip hop* y en el mes de septiembre de 2013 se empezó un ciclo de talleres de grafiti.

33 Uno de las obras grafiti consistió en un retrato en homenaje a Lulu. Ella era una joven rapera que falleció debido a un cáncer y constituía un

Movimiento Cultural Sarta Indígena

A raíz de la tercera edición del Festival Urbano de Arte y Cultura Andina “Sarta Indígena”, sus organizadores –que venían haciendo eventos de manera independiente– impulsaron la creación del Movimiento Sarta Indígena. Este movimiento constituye una red cultural conformada por varios colectivos de distintos sectores de la ciudad y se caracteriza por agrupar una diversidad de identidades y culturas juveniles³⁴. En el 2011, tras un proceso sostenido de autogestión y a través de convenio con el Ministerio de Salud, obtuvieron un espacio físico en donde desarrollar sus proyectos:

referente al interior de la escena *hip hop* del sur.

34 Sus intereses giran alrededor de la música, el teatro, la danza, la pintura, la comunicación popular y el *skateboarding*.



Camila Maffa

[...] en ese tiempo nosotros empezamos a [...] armar proyectos con un sustento un poco más científico y con una idea más clara. Más que nada porque ya no era solo la pintada, ni solo el festival, sino que ya se convertía en un proceso, y la idea era ir trabajando cosas más elaboradas [...] Fuimos a presentar [el proyecto] al Museo de la Medicina y les gustó la idea. De ahí nos dieron la casa, pero después de habernos sacado un año la madre (Entrevista ST, agosto 2013).

Este espacio, que fue la sede del Museo de Medicina, pasó a ser la Casa de las Culturas e Identidades Juveniles *Nina Shunku*³⁵, donde se realizan actividades culturales, lúdicas y artísticas bajo una línea de trabajo particular: el arte como catalizador de la transformación social. La Sarta Indígena impulsa proyectos sociales y comunitarios destinados a niños, niñas y jóvenes. Aquí el grafiti y el arte urbano se conjugan con el muralismo como uno de sus ejes. La casa funciona como centro de operaciones de la red:

35 *Nina Shunku* es una expresión kichwa que quiere decir 'corazón de fuego'.

[...] aquí en la casa nosotros hemos empezado a conectarnos con gente de pedagogía para armar talleres y metodologías, y con psicólogos que nos ayudan a evaluar. Desde aquí lo que hacemos es entregar esas herramientas, por ejemplo los encuentros son diseñados para eso, ¿no ve? Para que la gente venga, cache y se interese también, y así empiece a apropiarse de esas cosas [...]. Hay panas de Carapungo que antes venían y era bacán, aprendíamos todos y seguíamos armando cosas. [Ahora] ya no pueden venir mucho acá pero ya se quedan con todo eso y siguen construyendo la nota allá. Están trabajando con la comunidad (Entrevista ST, agosto 2013).

El movimiento busca que las experiencias más sostenidas de gestión cultural se socialicen entre los colectivos provenientes de otros sectores de la ciudad. A la par brindan apoyo logístico y metodológico, con el objetivo de impulsar procesos en sus respectivos barrios (ver Imagen 13)³⁶. Estos pequeños proyectos son autogestionados y cuentan

36 Algunos están en Carapungo, Píntag, Pomasqui y Calderón.

principalmente con la colaboración de la comunidad. Aquellos que no tienen un espacio físico utilizan sus propias casas:

[...] [un chico de Carapungo] tiene un espacio en su casa. Ahí da talleres a los chamos, les da cuerda floja, pintura y cosas así, dibujo también enseña. Entonces aquí se consigue un chance de materiales y se manda para allá. Igual para las pintadas, nos estamos invitando. Caen a pintar y, si hay chance de dar talleres, igual se hace una convocatoria para ver quiénes pueden ir (Entrevista ST, agosto 2013).

Uno de sus últimos proyectos fue la edición del libro *Nina Shunku*, en el cual se documenta la experiencia de la casa³⁷. Este libro fue editado en conjunto con un bocetero y una grabación recopilatoria de un disco de *hip hop*. El proyecto completo contó con el financiamiento del Ministerio de Cultura. Actualmente están enfocados en la realización de encuentros juveniles para la socialización de experiencias independientes de gestión cultural y en general, para promover el intercambio de conocimientos.

Ordenanzas, proyectos y políticas públicas

El MDMQ ha sabido reconocer estas expresiones juveniles, cuya intervención se viene canalizando a través de auspicios, permisos, apoyos institucionales y talleres. No obstante, estas iniciativas chocan con otros procesos gestados desde la propia institución, develando una ambigüedad en la posición oficial sobre el tema. Partimos desde ese contexto en el año 2010, cuando se expidió la primera ordenanza metropolitana que prohíbe explícitamente la reali-

zación de cualquier tipo de grafiti. A continuación se revisará la intervención del gobierno local relacionada con el grafiti y el arte urbano.

Ordenanza Metropolitana 332

En la Ordenanza 332 sobre la gestión de residuos sólidos “se consideran los rayados, pintas, grafitis y similares no controlados, como elementos no arquitectónicos que alteran la estética, la imagen del paisaje urbano, y que generan sobrestimulación visual agresiva, invasiva y simultánea sobre el ciudadano común” (Ordenanza 332, 2010: 48). El grafiti consta como contravención de segunda clase, y su sanción es una multa económica del 0,5% de una remuneración básica unificada, el decomiso del material y la reparación de los daños. Las “expresiones artísticas alternativas” están excluidas de la prohibición, siempre y cuando cuenten con los respectivos permisos³⁸.

Carta Compromiso (2011)

Al siguiente año, la alcaldía tuvo un primer acercamiento oficial con algunos jóvenes y *crews* de la escena local del grafiti pertenecientes al movimiento *hip hop*. Se realizaron varias reuniones entre representantes municipales y jóvenes, con el objetivo de entablar un diálogo y llegar a acuerdos mutuos. El resultado fue la firma de una carta compromiso a mediados del 2011, en donde se estipula que:

38 En la ordenanza mencionada no se define el término “expresiones artísticas alternativas”. Este tipo de elementos sueltos dificultan la comprensión de la Ley y su aplicación. Se pueden incluso llegar a presentar problemas de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte del funcionario de turno.

37 En el libro se incluye una reseña y fotografías del Festival Sarta Indígena.

El grafiti representa una importante expresión cultural de varios colectivos que buscan en el espacio público un escenario social idóneo para su desarrollo cultural y artístico bajo los principios de diversidad, pluralismo, interculturalidad, responsabilidad y de interacción, en convivencia armoniosa con la ciudadanía (Carta Compromiso, 2011: 2).

A partir de esta conceptualización, ambas partes se comprometieron a:

- Respetar y promover las expresiones y prácticas culturales del movimiento *hip hop* y demás colectivos de grafiti, dentro de un proceso de diálogo y participación.
- Garantizar la protección y preservación del patrimonio histórico y cultural y de las zonas de libre intervención por parte del movimiento *hip hop* y utilizar exclusivamente los espacios autorizados para expresiones de arte urbano.
- Reconocer al grafiti como una expresión cultural dentro de su contexto social, por lo cual el movimiento *hip hop* y los colectivos artísticos de grafiti acordarán con las respectivas instituciones los espacios para la intervención.
- Promover relaciones respetuosas, con el fin de reconocer sus prácticas culturales y expresiones estéticas, así como potencializar sus capacidades a través del fomento de espacios de capacitación, educación y formación.

Ordenanza Metropolitana 282

En el 2012 se expidió la Ordenanza 282 sobre mantenimiento y rehabilitación de aceras, fachadas y arbolado público. En esta ordenanza se excluye la palabra “graffiti” y se continúa reconociendo a las “intervencio-

nes artísticas alternativas”. Los espacios de la ciudad se clasifican en áreas patrimoniales y turísticas libres de intervención, y el resto de áreas en las que el arte urbano solo puede realizarse con previa autorización del dueño del predio y de la administración zonal correspondiente³⁹.

Se incluye en el glosario de la ordenanza el término “expresiones de arte urbano” para referirse a “expresiones artísticas tanto tradicionales como contemporáneas, desarrolladas como parte de una propuesta artística de individuos o trabajos coordinados de varios artistas en el espacio público” (Ordenanza 282, anexo único, 2012: 1).

La sanción económica se incrementa del 0,5% de una remuneración básica unificada a dos remuneraciones completas. Para el caso de áreas patrimoniales y turísticas, la sanción asciende al valor de cuatro remuneraciones. El dueño del predio que no tramite la autorización para la intervención de su fachada será multado por el valor del 30% de una remuneración básica unificada.

Al mismo tiempo, se busca promover institucionalmente el desarrollo del grafiti y del arte urbano por medio de la asignación de paredes públicas o privadas, autorizadas por el Municipio. Para tal fin, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana debe realizar un registro oficial e identificación de paredes para la intervención. Además, se designa a la Fundación Museos de la Ciudad como entidad encargada para la creación de proyectos de grafiti y arte urbano dirigido a jóvenes del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

³⁹ En las áreas libres está totalmente prohibido cualquier tipo de intervención, sea artística, electoral o publicitaria. Entre otras, son áreas libres el Centro Histórico y la zona turística La Mariscal, ubicada al norte de la ciudad.



Camila Mafla

Flujos Urbanos

En ese contexto surge el proyecto Flujos Urbanos, coordinado por el Centro de Arte Contemporáneo (CAC). Este proyecto busca potencializar el grafiti y el arte urbano en tanto expresiones culturales juveniles y, con ello, proyecta “incentivar la participación de los jóvenes en torno a la construcción de ciudad” (Flujos Urbanos, 2012: 1). Sus actividades comprenden talleres de capacitación e intervenciones murales en distintos puntos de la ciudad (ver Imagen 14).

En la primera fase, a finales de 2012, se llevaron a cabo los primeros talleres de capacitación en dos administraciones zonales (Eugenio Espejo y Eloy Alfaro) y, en el 2013, en algunos Centros de Desarrollo Comunitario⁴⁰. La segunda fase, que consistía en la realización de intervenciones murales, estaba prevista realizarse a principios del 2013 a través de una convocatoria abierta. Sin embargo, no pudo ejecutarse por fal-

ta de presupuesto. Recién a finales del año se comenzó con las primeras intervenciones a través de invitación⁴¹ (Imagen 14).

Este proyecto se ha consolidado en el presente año con el lanzamiento oficial de la convocatoria para el Festival Flujos Urbanos, que consiste en la intervención de 10 muros públicos y privados, distribuidos en las 8 Administraciones Zonales. Las propuestas seleccionadas contarán con los materiales necesarios y se reconocerá económicamente el trabajo de los artistas.

Galería de Arte Urbano

Desde una línea diferente, otro proyecto de arte urbano gestionado desde el MDMQ es la Galería de Arte Urbano⁴². Comprende la

⁴⁰ Los talleres de capacitación tuvieron una duración de 16 horas distribuidas entre clases teóricas y prácticas. Estos fueron dirigidos por jóvenes grafiteros y artistas urbanos de larga trayectoria.

⁴¹ La primera intervención mural fue en San Blas, como parte del Festival Arte Calle. La segunda fue en Chiriyacu y la tercera en San Diego. Todas estuvieron a cargo del colectivo de arte urbano Esquizoide, en colaboración con otros artistas, como el español Rojo.

⁴² Como antecedente está la exposición de arte urbano *Quito, Jardín de Quindes* realizada en el año 2011 en el bulevar de las Naciones Unidas. Se expusieron 65 esculturas intervenidas por artistas



realización de un evento anual de intervención mural en varios puntos de la ciudad. Entre sus objetivos está la “renovación del paisaje urbano y la recuperación actualizada y antinostálgica del espacio público como lugar de expresión, de identidad y de pluralidad de las formas de ciudadanía democrática contemporánea”⁴³. Además, se busca posicionar turísticamente a la capital como una de las ciudades de mayor intervención plástica de arte urbano en Latinoamérica⁴⁴.

locales, representando a las distintas especies de colibríes que habitan el DMQ (Galería de Arte Urbano, 2014).

- 43 Dentro de la Convocatoria GAUQ 2012 llama la atención el uso de términos como “antinostálgica” y “actualizada”, puesto que en realidad no dicen nada concreto y se prestan a múltiples lecturas críticas. ¿Cuál será la nostalgia con la que quieren terminar quienes diseñaron este plan de trabajo? ¿A qué se refieren con *actualización*? La utilización de estos términos demuestra que el proyecto está bastante distanciado de las propuestas de los artistas urbanos, quienes no emplean este tipo de conceptos para describir sus intervenciones.
- 44 A nivel nacional, otra iniciativa municipal técnica y conceptualmente similar se dio en Guayaquil. En el año 2000 surgió un proyecto para implementar el arte en los espacios urbanos de Guayaquil. Este proyecto de “museo urbano” consistió en la intervención mural de las piletas, de los pasos a desnivel, y tenía dos funciones. Por un lado,

La línea transversal del proyecto gira en torno a las temáticas de identidad, memoria, patrimonio y ecología urbana. El primer circuito se inauguró en mayo del 2013 (ver Imagen 15). A través de una convocatoria se seleccionaron las propuestas murales de distintos artistas plásticos clásicos, modernos y contemporáneos⁴⁵ para intervenir 8 puntos ubicados en sectores de alta visibilidad⁴⁶. Su tema principal fue el medio ambiente, con el fin de “sensibilizar a la ciudadanía y recuperar la memoria histórica de la capital” (Galería de Arte Urbano, 2014).

evitar que las paredes sean “ensuciadas” y, por otro, formar un conjunto de elementos visuales que mejorasen el ornato de la ciudad y aportaran “belleza” a la infraestructura vial. El eje transversal fue dotar de un elemento identitario que distinguiera a Guayaquil, cuyo resultado (según su propia evaluación) era convertirse en la más grande exposición de murales que existe en América. Para llevar a cabo este proyecto, se formó una comisión dentro de la Dirección de Urbanismo, Avalúo y Registros (DUAR), que es la entidad encargada de gestionar las convocatorias, concursos y proyectos dirigidos hacia este fin (Falconí, 2010).

- 45 Los artistas participantes provenían solamente del arte plástico, a excepción de Skypi y Steep, quienes también forman parte de la escena de grafiti y arte urbano.
- 46 Las paredes estaban ubicadas en zonas de alto flujo vehicular, peatonal y ciclístico.

Catálogo de Arte Urbano

El proyecto Barrio Museo del Programa Metropolitano Quito Cultura Viva realizó a finales del 2013 un catálogo impreso de grafiti y arte urbano. *UIO Catálogo de Arte Urbano 2013* consiste en una recopilación gráfica de distintas intervenciones visuales realizadas en las 8 administraciones zonales de la capital. Su lanzamiento se tiene previsto para el presente año.

Apropiaciones y disputas: diferentes formas de entender el espacio público

Después de este breve recuento de las intervenciones y lecturas municipales sobre el fenómeno, es importante mirar el grafiti como una forma de comunicación alternativa y práctica de apropiación que posiciona ideas y símbolos en el espacio público sin “aparentes” restricciones de clase, etnia o género. Además, en principio no está sujeto a censura moral o ideológica alguna. Alicia Ortega afirma que el grafiti se apropia simbólicamente del espacio urbano, al refuncionalizar los objetos y los discursos, en tanto es vivido, marcado y reconocido (Ortega, 1999).

Para los grupos juveniles, uno de los elementos más importantes de mutación de lo urbano está relacionado justamente a los procesos de apropiación de espacios de la ciudad, desde la generación de prácticas diferenciadas de carácter colectivo e identitario (Feixa, 1999). Algunas de ellas transgreden los discursos dominantes que rigen los usos sociales del espacio urbano. Por tal motivo han sido objeto de rechazo y, en algunos casos, de criminalización por parte de los sectores conservadores de la sociedad.

El hecho de realizar grafiti [y arte urbano] constituye un acto simbólico que

irrumpe el *statu quo*, las reglas y las normas sociales, pues lo que está en juego es la inclusión de jóvenes que realizan estas prácticas en el escenario urbano, la posibilidad de expresión, el poder de enunciación y el uso del espacio (Fernández, 2009: 87).

Ilegal o legal, con o sin autorización, ambas son prácticas sociales y culturales que reflejan procesos de organización social, gestión cultural y apropiación del espacio público. El desarrollo que hoy en día vemos no sería posible sin un proceso de formación desarrollado en el día a día de las calles, pues llegar a realizar una *pieza* o *mural* requiere de conocimientos técnicos, habilidades artísticas y capacidades de negociación adquiridas por medio de la práctica cotidiana⁴⁷.

Por otra parte, los grafiteros y artistas urbanos han entrado a negociar los espacios⁴⁸. El tiempo que demanda realizar composiciones de este tipo ha sido motivo para que buscaran espacios en los cuales plasmar sus obras (y, con ello, mejorar la técnica, el estilo) sin tener que hacerlo necesariamente en la noche o de manera clandestina.

A pesar de ello, la percepción social que define al grafiti como sinónimo de vandalismo es la mayor problemática y la principal razón que hace que estas prácticas no sean legitimadas. Este tipo de visiones continúan reproduciendo la estigmatización social y la marginación simbólica que históricamente han sufrido las expresiones culturales que

47 Por ejemplo se requieren conocimientos técnicos, desde conocer el tipo de boquillas hasta manejar la composición espacial. Cabe mencionar que la mayoría hacen previamente varios bocetos antes de su materialización en la pared.

48 Este paso de la noche al día, de lo ilegal a lo legal, es un punto de quiebre que se distancia de las corrientes más clásicas y puristas del grafiti, donde la clandestinidad es la esencia.

funcionan al margen de las instituciones y de los grupos sociales dominantes⁴⁹.

La actual coyuntura por la que atraviesa el DMQ, requiere conocer cómo se están dando estos procesos desde los jóvenes, ya que son ellos quienes están directamente afectados por las políticas públicas vigentes e involucrados en los proyectos municipales antes mencionados. A pesar de que, institucionalmente, iniciativas como la Carta Compromiso y el proyecto Flujos Urbanos constituyen un acercamiento positivo al fenómeno, ¿cómo busca revitalizar el espacio público el MDMQ, cuando por detrás hay un marco legal que restringe su uso y, con ello, la apropiación ciudadana?

Al hablar de espacio público necesariamente debemos referirnos a Jurgen Habermas⁵⁰. Este autor plantea que la esfera pública está conformada por un conjunto de personas que se reúnen para discutir asuntos de interés común, la cual se presenta como abierta y accesible para todos. El sociólogo ecuatoriano Franklin Ramírez plantea, sin embargo, algunas limitaciones a la perspectiva habermasiana, lo que no significa que sus conceptualizaciones queden invalidadas para el análisis de lo público.

Una de las limitantes más importantes para que se desarrollen los espacios de deliberación participativa son las capacidades y niveles de formación diferenciados que in-

fluirían necesariamente en las relaciones de poder y capacidad de imposición de uno u otro punto de vista en el marco del debate abierto. Así, quienes poseen más capital cultural y más poder serán capaces de exponer de mejor manera sus puntos de vista y, por lo tanto, de imponer sus intereses como comunes (Ramírez, 2008). El proceso de negociación para determinar la reglamentación y normatividad alrededor del grafiti no ha sido discutido desde una horizontalidad en la que los artistas urbanos puedan negociar y disputar los sentidos alrededor del grafiti. Por el contrario, parece que ha existido una suerte de imposición desde el gobierno local que prioriza el ornato y la limpieza (con un objetivo de incremento del turismo) por sobre las prácticas sociales reales que experimentan estos jóvenes en su día a día. Así, las disposiciones legales terminan irrumpiendo en prácticas colectivas que reinventan la ciudad.

De su lado, Fraser (1995) sostiene que la esfera pública constituye una construcción social que está configurada históricamente según concepciones ideológicas dominantes sobre lo que se considera o no como público. Por lo tanto, se observa que existe una necesidad de evidenciar las relaciones de poder y dominación cuando analizan las prácticas y normas que rigen al espacio público de la ciudad.

Desde esta conceptualización se plantea que el espacio público es un escenario donde confluye una diversidad de prácticas culturales, económicas y políticas, algunas de ellas legitimadas socialmente y otras no. A partir de ello surgen grandes preguntas que invitan a la reflexión. ¿Qué es el espacio público? ¿Cuáles son sus funciones? ¿El espacio público es de todos? ¿Quién regulariza el uso del espacio público y con qué objetivos?

49 El Municipio de Guayaquil es el caso más extremo que ilustra este tipo de discursos: “los desadaptados que manchen o dañen la propiedad pública o privada, serán sancionados con la multa [del doble del valor de la pintura y mano de obra]... y, además, con prisión de siete días y con el cumplimiento del trabajo comunitario de pintar diariamente las paredes manchadas o dañadas” (citado en Andrade, 2006: 192).

50 Su pensamiento ha influido sustancialmente en la concepción occidental sobre espacio público y otros conceptos.

Entre la legitimidad y la ilegalidad: aerosoles, muros y leyes

A continuación se abordarán las problemáticas que los jóvenes encuentran para el desarrollo de sus actividades, tomando como referencia la información obtenida durante el trabajo de campo. Aquí se analizará la escena local del grafiti y del arte urbano en su relación con las respectivas ordenanzas municipales, los proyectos institucionales y las políticas públicas. Se pondrá énfasis en las percepciones que los jóvenes tienen sobre la gestión pública desde sus propias experiencias⁵¹.

Espacios comunes, significados distintos

El espacio físico es un reflejo de la sociedad que lo habita, por cuanto recrea estructuras y relaciones sociales que la configuran o, en términos de Bourdieu: “el espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social” (2002: 120). Si partimos de que “la ciudad es el espacio público” (Jordi Borja, 2000), entonces es en este donde se reproducen las jerarquías sociales y las relaciones

de poder. El espacio público constituye un campo social conflictivo donde diferentes actores entran a disputar y negociar espacios físicos, sociales y simbólicos en su ejercicio de “derecho a la ciudad”.

La complejidad que va presentando la ciudad ha problematizado la ocupación del espacio público. Actualmente este es objeto de intervención estatal por medio de su regulación y control. Asimismo, los imaginarios del miedo⁵² han motivado la implementación de programas de securitización urbana reforzados por las lógicas capitalistas de privatización. En ese contexto, hay una fuerte retirada de la colectividad, hecho que provoca el desuso y abandono de muchos espacios públicos.

Las diferentes prácticas de apropiación que en él se dan, dependen de las necesidades colectivas y de los grupos sociales que lo ocupan. En consecuencia, las normativas se configuran también según las transformaciones físicas y sociales de los espacios físicos. Por ejemplo, a pesar de que en la actualidad existe una tendencia institucional hacia la ocupación del espacio público a través de eventos artísticos, esta apropiación ya existía previamente por parte de los artistas callejeros desde décadas pasadas (Verdesoto, 2013).

En los últimos años se observa que, además de las iniciativas autónomas e independientes, el MDMQ también busca insertarse en el campo del arte urbano, con el objetivo de fomentar la apropiación de los espacios públicos en la ciudad. Una de las nuevas estrategias de la planificación urbana contra la inseguridad se vuelca hacia la “cultu-

51 Los jóvenes, tanto hombres como mujeres, son un segmento poblacional históricamente excluido de la toma de decisiones y, en ocasiones, atravesados por la estigmatización de algunas de sus prácticas culturales. A nivel institucional, la elaboración de políticas públicas sobre juventud es una de las mayores debilidades del MDMQ. Un reflejo muy claro de ello es su inexistencia. Este ha sido un tema pendiente que dio sus primeros pasos con el Encuentro de Imaginarios Juveniles realizado a finales del 2012. El objetivo de este encuentro fue conocer la visión que tienen los y las jóvenes sobre sus realidades sociales. La información recopilada ha sido tomada en cuenta para la elaboración de los lineamientos de la Política de Juventudes (aún en borrador).

52 Si bien las percepciones del miedo responden a determinadas realidades sociales, ello no significa que todos los espacios públicos sean inseguros. Hay quienes emplean el concepto *agorafobia* para explicar esta fenómeno (Santillán, 2013).

ra” como catalizador del encuentro social y de la ocupación masiva del espacio público:

Garantizar el uso y la apropiación por las diferentes culturas y grupos sociales de los espacios públicos a través del uso sociocultural que permita la realización de las actividades culturales y físicas y la producción y reproducción de la memoria individual y colectiva, bajo criterios de accesibilidad, inclusión, democratización, estética, monumentalidad (Plan Metropolitano de Desarrollo, 2011: 119).

De esta forma se ha dado un gran paso con respecto a los anteriores códigos municipales en los cuales el espacio público seguía concibiéndose desde una visión arquitectónica y funcional. Actualmente se reconoce la importancia simbólica del espacio público como configurador de identidades culturales y pertenencias sociales, de tal manera que se busca dinamizarlo para que no sea solamente un sitio de paso sino un lugar de expresión de las diversidades. Y es desde esta perspectiva que en la Ordenanza 282 se reconocen las “expresiones artísticas alternativas” que tienen como soporte paredes y muros.

Sin embargo, el que no haya una conceptualización sobre el término empleado imposibilita consolidar una visión institucional clara sobre las diferentes formas de expresión que denota dicho término. Cuando dentro del ámbito cultural: “La necesidad por confluir en una hegemonía múltiple a través de las demandas colectivas en materia cultural y la presencia de los distintos protagonistas de este sector, han movilizad y evidenciado la necesidad de una normativa clara” (López, 2013: 11).

Para Tranvía Cero, un colectivo de arte contemporáneo que lleva más de una década realizando proyectos de intervención

artística en el espacio público, el uso del lenguaje es fundamental al momento de entablar relaciones con la comunidad. Las prácticas culturales y artísticas están marcadas por los procesos de significación que se dan desde diferentes lugares de enunciación. Así, un artista urbano tendrá una mirada diferente sobre su intervención que la que tendrá un funcionario municipal, un policía o el presidente del Comité Promejoras de algún barrio. Lo deseable sería que las políticas públicas logren incorporar las visiones diversas y las pongan en lenguaje claro, explícito y comprensible para todos los actores sociales implicados (López, 2013).

La falta de conceptualización ha generado ambigüedades al momento de aplicar la ordenanza con respecto al grafiti y al arte urbano, hecho que no permite una verdadera participación social. En lo que respecta al grafiti, se convierte en un tema aún más delicado por cuanto el término fue eliminado con el objetivo de evitar la estigmatización que conlleva. No obstante, la problemática radica en no tomar en cuenta la diversidad de significados y sentidos que hay detrás del concepto *graffiti*. Por ejemplo para el movimiento *hip hop* es fundamental reivindicar el grafiti, porque es uno de sus elementos identitarios que lo diferencian de otras expresiones urbanas:

No tienen nada, no saben nada de grafiti, nosotros somos los que hemos dirigido los eventos [...] no tienen nada de espacios, ni existe una metodología, ni una técnica, nada. Porque inclusive a nosotros nos toca guerrear defendiendo lo que es el grafiti, y que no tiene nada que ver con el muralismo ¿No? Ni con el grafiti publicitario. Nosotros hacemos obras que son letras y cómics con una estética grafiti, porque de eso se trata nuestro arte (Entrevista RF, septiembre 2013).

Es importante señalar que al interior de la escena local existen discrepancias en torno a los significados del grafiti y del arte urbano. A pesar de su aparente similitud, cada uno responde a procesos sociales y culturales diferentes. Por ejemplo, el grafiti *hip hop* es más marginal que el arte urbano, puesto que sus prácticas son más clandestinas y generan estigmatización social. Por esas razones existe cierto nivel de conflicto con algunos actores del arte urbano que han logrado insertarse de mejor manera en la esfera pública como un movimiento cultural urbano⁵³. Es importante destacar que el arte urbano ha logrado, hasta cierto punto, un aura positiva que lo inscribe dentro del arte aceptado como bello. Mientras tanto, muchas prácticas del grafiti *hip hop* siguen considerándose marginales, destructivas y vandálicas. Por ello, el grafiti *hip hop* tiene dificultades en posicionarse como una forma de expresión artística, debido a que su lenguaje no es comprensible para la mayoría de personas, hecho que provoca mayor rechazo (Villegas, 2010)⁵⁴.

A pesar de ello, la doble significación del arte urbano también es motivo de conflicto. Durante la investigación se encontraron dos formas de significarlo: la primera parte de una visión general que concibe el arte urbano desde su condición espacial y, en cuanto tal, es toda manifestación artística que se desarrolla en el espacio urbano (Ordenanza 282, 2012; Entrevista TC, septiembre 2013). En cambio, la segunda es la que aborda el presente artículo para referirse al *street art* o arte urbano como práctica social y movimiento artístico que utiliza diver-

sas técnicas de intervención visual en el espacio urbano⁵⁵ y con una estética particular (Neural Industrias Creativas, 2012).

La diferencia terminológica entre quienes hacen grafiti *hip hop* y arte urbano puede ser entendida desde el punto de vista del *hip hop*. En él, el grafiti —como una de sus prácticas culturales— adopta una identidad propia que escapa a las definiciones convencionales de “artista”. Por ello, al interior se autodenominan como *escritores urbanos* y *grafiteros*. También hay quienes se autoidentifican simultáneamente como artistas urbanos y grafiteros.

La manera como los jóvenes de ambas tendencias se han insertado en la ciudad, y en los proyectos municipales destinados para este fin, depende de factores económicos, políticos, sociales y culturales. En otras palabras, el contexto social “es un indicador del tipo de agencia llevada a cabo por los jóvenes [así como] el nivel educativo influye en la negociación de espacios y recursos con las instituciones” (Fernández, 2010 :92).

Por ello se debe evitar la generalización de ambas prácticas como una sola cosa, y también se debe tomar en cuenta que cada grupo responde a necesidades y propuestas diferentes. Para el efecto se tomarán, como ejemplo, dos iniciativas municipales que nos permiten visibilizar la relación compleja que presentan las prácticas institucionales en su vinculación con los procesos de intervención reales que tienen los jóvenes en las calles: la Galería de Arte Urbano y el proyecto Flujos Urbanos.

La Galería de Arte Urbano (GAU) ha sido causa de numerosas críticas de parte de grafiteros y artistas urbanos, quienes manifiestan que las intervenciones realizadas no son representativas del arte urbano, sino que son obras de arte plástico empla-

53 A diferencia de los *hip hoppers*, que han tenido que aprender fuera de la academia, la mayoría de artistas urbanos tienen estudios en carreras afines.

54 Lo que no necesariamente pasa con el arte urbano. Inclusive algunos artistas y colectivos han entrado a formar parte de la escena artística local.

55 Muralismo, esténcil, grafiti y *sticker*

zadas en el espacio urbano. Para ellos se trata de una intervención pictórica tradicional de tendencia muralista, y manifiestan que el hecho de pintar un mural no necesariamente significa hacer arte urbano:

[...] convocaron a pintores de lienzo y dicen que es arte urbano porque pintaron en el muro. ¿Cachas? Entonces no es así ¿Me entiendes? Porque el arte urbano inclusive tiene otra tendencia... no es así tan clásico, también maneja otros conceptos, ¿cachas? Juegan con la realidad, con el espacio, pero cuando tú vas allá es como arte de un lienzo (Entrevista ST, agosto 2013).

Para otros, en cambio, las intervenciones de la GAU sí pueden concebirse como arte urbano por el hecho de estar en el espacio público, pero señalan que ello no significa que represente a la escena local, la cual se ha ido consolidando por la constante producción de quienes vienen desarrollando intervenciones en el espacio público por años, y que actualmente son reconocidos por su trabajo en las calles:

[...] está dentro del espacio público, está dando una imagen, está transmitiendo algo a la gente que está pasando. O sea dentro de ese lado sí es arte urbano. Lo que los manes se enfocaron mal al no trabajar con artistas urbanos. Esa fue la falla del GAU. O sea tú puedes ver pintores de caballete de renombre, durísimos, pesados [...] ellos, por ejemplo, no estuvieron en el proceso de regalar su arte a la comunidad para ahí sí, validar [su trabajo] (Entrevista LF, octubre 2013).

La Galería de Arte Urbano no toma en cuenta las implicaciones que conlleva la intervención del espacio público por medio del arte. Las corrientes críticas del arte contemporá-

neo cuestionan la idea de que el espacio público se convierta en un traslado de soportes solamente. Las intervenciones del arte urbano y el grafiti están cargadas de significaciones que implican un proceso de apropiación del espacio público que va más allá de la connotación del arte como decorativo o bello.

Por otra parte, si uno de los objetivos es democratizar el espacio público desde la intervención artística hay que tomar en cuenta que “democratizar no constituye solo un expandir, sino dotar de herramientas de análisis a la comunidad, democratizar no implica agrandar la oferta cultural, sino generar debates y reflexión en torno a lo que se consume [y lo que se produce]” (López, 2013: 19).

La Galería de Arte Urbano ilustra, desde ese punto de vista, la problemática del lugar de enunciación y la falta de conceptualización de términos empleados en las normativas municipales. Por ello, utilizar un mismo término sin tomar en cuenta sus orígenes, significados y actores puede devenir en mecanismos de exclusión que reproduzcan simbólica, social e institucionalmente un desigual acceso al espacio público. Así, las pretensiones municipales de dejar de estigmatizar al grafiti simplemente dejando de nombrarlo han producido un efecto de invisibilización.

En contraparte está el proyecto Flujos Urbanos, un proyecto institucional que busca la generación de procesos sociales y culturales, y no solamente la realización de eventos. En su primera fase buscó generar espacios de aprendizaje y acceso a los servicios culturales para jóvenes interesados en el grafiti y en el arte urbano. Para ello se realizaron talleres con un enfoque de transmisión de conocimientos de parte de grafiteros y artistas urbanos de larga trayectoria, quienes socializaron no solo conocimientos técnicos y conceptuales, sino experien-

cias. Por otro lado, dio paso a que el espacio público sea accesible por medio de la intervención pictórica, para quienes no tienen necesariamente los recursos materiales o técnicos, pero que al momento de pintar la pared pudieron ejercer, desde un marco institucional, su derecho a la ciudad⁵⁶.

La segunda fase del proyecto consistía en la intervención de decenas de muros. Esta fase es la que presentó varios inconvenientes, porque inicialmente tenían previsto lanzar la convocatoria a inicios del 2013, pero se fue postergando sucesivamente por falta de recursos⁵⁷. Recién en febrero del presente año se lanzó la convocatoria pública. En el evento se planteó la necesidad de generar un pensamiento en torno a lo que es la ciudad y de buscar la integración y participación de la comunidad aledaña a las intervenciones, como una forma de enriquecer los procesos sociales en el marco de la apropiación colectiva de los espacios públicos.

A pesar de que la propuesta Flujos Urbanos es interesante, se registraron algunas contradicciones en su ejecución que, de alguna forma, se evidenciaron en el lanzamiento de la “Convocatoria al Festival de Flujos Urbanos 2” realizado el día 8 de febrero de 2014. Allí, uno de los artistas asis-

tentes opinó que la forma en que se desenvuelve el festival logra poca integración del grafiti *hip hop*. Desde su perspectiva, la institucionalidad está beneficiando a los artistas urbanos, privilegiando su estética y sus prácticas a través de las realización de los festivales. En el marco del proyecto no se vincularon las prácticas de los *hoperos*, sobre quienes se impone tanto la estigmatización social e institucional como (y cada vez más) sanciones municipales. Adicionalmente reclamó una mayor difusión del proyecto entre todos los colectivos de la ciudad, puesto que la propuesta se mueve en un círculo de beneficiarios muy reducido.

No se ha podido contrarrestar los criterios que tienen los artistas urbanos y grafiteros acerca de este proyecto institucional, debido a que la dinámica intensa de ejecución de eventos y talleres no permitieron que las personas encargadas de la ejecución elaboraran memorias del proceso. Además, en el caso de que las hayan elaborado, no les dio tiempo para compartir sus informes y sistematizaciones.

En ambos casos (proyectos GAU y Flujos Urbanos) la legitimación institucional de algunas prácticas en el espacio público permite la inclusión de expresiones culturales consideradas “artísticas” o “estéticas”. Sin embargo, la no discriminación terminológica termina creando un espacio discursivo ambiguo que es funcional para quienes quieren imponer reglas y sanciones, desmovilizando a los actores sociales que tienen poco poder acumulado. Adicionalmente, se ha observado que existe una especie de marginación a grupos de jóvenes que no cuentan con formación académica y técnica (grafiteros *hip hop*) dentro de las propuestas de intervención institucional, fortaleciendo así la dinámica de exclusión social que aqueja a la ciudad.

56 Aquí empleamos el concepto “derecho a la ciudad” como la capacidad de apropiarse y de transformar el lugar de vida desde las subjetividades sociales. La ciudad privatizada dota de este privilegio a quienes invierten ingentes sumas de dinero en la construcción de edificios o grandes obras de infraestructura, siempre con un enfoque utilitarista de realización y acumulación de capital.

57 El problema económico es un fenómeno del que no se escapan los proyectos institucionales, y para los gestores culturales independientes es una problemática recurrente: “es que ahorita todo es cuestión de recursos lamentablemente [...] Se puede hacer maravillas, pero no hay recursos para hacer eventos de arte urbano” (Entrevista LF, octubre 2013).

Normatividad y apropiación del espacio público

El arte en los espacios públicos es una de las prácticas culturales que representa conflictividad para los órdenes de la ciudad, pues su irrupción subvierte los usos oficiales asignados a determinados espacios. Al hacer una revisión histórica, encontramos que esta problemática ya se daba en los años 70 con los poetas y teatreros callejeros, quienes constantemente tenían percances con la policía por el uso no oficial de los espacios públicos, principalmente la ocupación de las plazas en el Centro Histórico de Quito (Verdesoto, 2013).

Asimismo, la ciudad presenta escasa infraestructura para el desarrollo de prácticas juveniles alternativas. Sin embargo, ello no ha representado obstáculos para que diferentes grupos juveniles generasen sus propios espacios, muchos de los cuales se encuentran al margen de la institucionalidad. En los casos de quienes se han insertado dentro de la dinámica institucional a través de la obtención de personería jurídica o de algún comodato, ha sido después de un largo proceso de gestión independiente.

Para los grafiteros y artistas urbanos la búsqueda de paredes y muros para intervenirlos pictóricamente es su principal modalidad de gestión. Las salidas a pintar entre amigos y amigas es la forma de ocupación de los espacios públicos. Algunos prefieren hacerlo en inmuebles o paredes abandonadas, así como en lugares periféricos. Otros en cambio han elegido salir de la clandestinidad (considerada su esencia) para negociar los espacios con la municipalidad y ciudadanía.

La negociación de paredes con los habitantes del barrio y dueños de casa es un proceso que viene dándose casi desde los

inicios. Por ello la aplicación de la Ordenanza 282 ha provocado malestar al interior del movimiento, debido a que la manera como ha sido elaborada implica una burocratización de pequeñas actividades en el marco del uso y apropiación de los espacios públicos.

¿Por qué la autorización para intervenir una pared de un inmueble privado debe también hacerse a la administración zonal, cuando anteriormente se lo hacía únicamente con el dueño de casa u organización barrial?

Esta pregunta se la han venido haciendo en los últimos meses los grafiteros y artistas urbanos, principalmente a raíz de que varios de ellos han tenido percances con la Policía Metropolitana por no contar con la autorización municipal, pese a que contaban con la del dueño del predio y en consecuencia tuvieron que pagar la respectiva multa económica (ver Imagen 16). Por ello consideran que la actual ordenanza es represiva con respecto a su práctica artística:

En ese tiempo era más fresco [pintar] porque no había la Ley que ahora hay [...]. O sea ahora tienes que pedir permiso al Municipio, pero en ese entonces era más fresco, porque no era penalizado. O sea, podías pintar y no había problema” (Entrevista ST, agosto 2013). “Ahora para cualquier muro o evento de grafiti hay que tener los permisos municipales [...]. Te digo, es una represión. Ahorita no puedes pintar así no más, o sea es riesgoso, no está nada claro” (Entrevista RF, septiembre 2013).

Algunos colectivos y gestores independientes que llevan varios años realizando actividades culturales en distintos puntos de la ciudad, manifiestan que, si bien no han tenido mayores dificultades en obtener los

Imagen 16
Intervención de la policía metropolitana (La Mascota, 2013)



Camila Mafla

permisos municipales para la realización de eventos y festivales (exceptuando la demora de los trámites), expresan su desacuerdo con la ordenanza vigente. Esto se debe a que salir a pintar un fin de semana de manera libre y espontánea se ha convertido en una actividad institucionalizada, ya que la modalidad de negociación de las paredes y muros privados está mediada por la autoridad municipal:

[...] [antes] ibas donde el dueño de casa, hablabas y ya. No hacía falta que la administración zonal esté ahí de mediadora, o sea no tenía nada que ver. Ya cuando eran paredes en un barrio cantonal, con cerramientos que eran del Municipio, ibas con el Municipio y hablabas con ellos. [También] cuando eran muros grandes hablabas con el Municipio para el uso del espacio público, por lo que se iba a poner andamiaje y todo eso (Entrevista LF, octubre 2013).

La realización de piezas y murales implica mayor disponibilidad de tiempo debido a su complejidad. Por ello la posibilidad de realizarlos sin restricciones de tiempo permite mejorar la técnica y el estilo. Aspectos de vital importancia, sobre todo cuando muchos grafiteros (del movimiento *hip hop*) tienen una formación autodidacta, porque no han podido acceder a una educación formal de carreras afines a la gráfica⁵⁸.

Por otro lado, la negociación de espacios implica procesos de diálogo entre la ciudadanía, los cuales son importantes para el fortalecimiento de la participación social y el desarrollo de políticas públicas. Más allá del ámbito institucional, estos procesos también son significativos, porque se con-

58 El desarrollo personal de un estilo constituye una forma de posicionarse simbólicamente en el espacio social, ya que aporta en la construcción de identidad del individuo como pintor de grafiti y lo singulariza frente al resto (Villegas, 2010).

vierten en herramientas de construcción social de la ciudad desde sus propios habitantes. Así lo expresó un joven en el conversatorio “Ciudad, Espacio Público y Arte Urbano”: “al menos en Chillogallo estamos trabajando así, vamos y le decimos: ‘Vea vecino, vecina, estamos tratando de recuperar el espacio, de limpiar’. Es una cuestión de trueque, no una disputa. Así se trabaja en Chillogallo” (Conversatorio, agosto 2012). Así, la mirada vigilante y sancionadora podría atentar contra prácticas cotidianas profundamente arraigadas en los barrios de la ciudad⁵⁹.

Otro hecho que ha causado divergencias al interior del movimiento es la designación, por parte de la administración municipal, de paredes exclusivas para su intervención por medio de grafitis y murales. Hay dos posicionamientos al respecto. El primero considera que este procedimiento es una forma de

inclusión social de los jóvenes, y que contribuye al acceso del espacio público⁶⁰. En cambio, del otro lado se manifiesta que ello le quita al grafiti su esencia marginal, porque se lo inserta dentro de una dinámica oficial.

La designación de espacios exclusivos, si bien contribuye a un mayor desarrollo de la técnica y genera mecanismos para la apropiación del espacio público, desde otro punto de vista implica que este tipo de prácticas pierden autonomía sobre dónde, cuándo y cómo son desarrolladas.

La regulación de los usos de los espacios públicos es un mecanismo que permite organizar y administrar de mejor manera la ciudad. Sin embargo, la forma cómo se está ejecutando este tipo de procedimientos corre el riesgo de devenir en una institucionalización del espacio público y, por ende, de las prácticas sociales y culturales que se dan en él.

El testimonio que se presenta a continuación es de un joven quien desde los 14 años pinta grafitis. Él comenzó haciendo *tags* y ahora se dedica a la elaboración de *piezas*. Este joven relata que, a partir de dos multas por pintar sin autorización municipal, ha preferido dejar de hacerlo en paredes abandonadas o destruidas, y ahora los festivales se convirtieron en el único espacio para plasmar su arte sin tener que ser amonestado:

Verás. Había una pared donde botaban basura, estaban pegados posters de los típicos, o sea, del Templo, de Azucena Ayмара y tantas notas así pegadas. La pared estaba llena y dañaba el aspecto, ahí se sabían orinar y de todo. Una vez fuimos con mi ñora [esposa], nosotros con una

59 Las restricciones de la 282 no se limitan a sancionar las prácticas de los artistas urbanos y grafiteros, sino que pretenden normalizar y burocratizar las formas históricas de difusión de eventos y actividades comunitarias. Así, por ejemplo, en el literal b) del artículo 16 de prohibiciones estipuladas por la ordenanza se lee: “En otras áreas urbanas de la ciudad diferentes a las mencionadas en el literal precedente: Realizar alteraciones a la superficie de pintura de fachada con rayados, pintas u otros con cualquier tipo de materiales; así como ubicar afiches, publicidad electoral u otros elementos similares como expresión escrita o simbólica de cualquier naturaleza, siempre que no cuenten con la autorización de la autoridad administrativa competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en acuerdo con el propietario del predio”. Si se consideran las prácticas colectivas barriales de la ciudad, se descubre que este tipo de estrategias de comunicación local está formada por toda una serie de prácticas que permiten la interacción y la participación social espontánea y organizada desde las mismas bases sociales. Esa es la esencia misma de tener un espacio público inclusivo y apropiado desde la ciudadanía.

60 “Por ejemplo los grafiteros, quienes antes eran perseguidos por la policía al verlos pintando las paredes, ahora se les dedica una extensión de pared específica en donde ellos pueden realizar sus dibujos y expresar sus ideas mediante esta actividad” (Informe Final Talleres Locales, 2012: 29).

espátula pelamos todito y fondeamos de negro. Al siguiente día me voy a pintar y ¡paf! pasa un *chapa* [policía] tomando una foto y [me dijo que] yo estoy dañando el patrimonio de la ciudad de Quito [...]. Yo le arreglé para hacer algo bonito, para el barrio y nada, de ahí ya me llevaron y me dijeron de una [que estaba multado]. O sea sin poder defenderme porque ellos ya me habían tomado [una fotografía] por sorpresa (Testimonio RO, septiembre 2013).

La única forma que encontró este joven para desarrollar su arte es en el marco de los festivales, lo que en nuestro criterio significa una desmovilización de la ciudadanía en su apropiación del espacio público, sobre todo cuando la voluntad del joven era dar vida y color a un espacio que estaba sucio y abandonado: “A través de la fiesta, de las rutas de ocio, pero también del grafiti y de la manifestación, diversas generaciones de jóvenes han recuperado espacios públicos que se habían convertido en invisibles, cuestionando discursos dominantes sobre la ciudad” (Feixa, 1999: 96).

Carles Feixa (1999) propone que las territorialidades juveniles contribuyen a la construcción de la ciudad justamente por medio de la apropiación y revitalización de espacios que habían sido abandonados y olvidados. Por lo tanto observa que los jóvenes están por una parte determinados por los espacios normatizados de su ciudad, pero a su vez contribuyen a darles nuevos sentidos cuando los ocupan y modifican.

En la actual coyuntura, los espacios cada vez más regulados y controlados por las autoridades locales atentan contra el derecho de las personas a intervenir su ciudad, o en palabras de David Harvey (2013), minan sus posibilidades de ejercer el derecho a la ciudad. La normatividad

debería estar al servicio de los ciudadanos y podría, en caso de estar bien elaborada, potenciar sus apropiaciones del espacio público, su participación activa en los cambios de la ciudad y el fortalecimiento de la cohesión social.

Las posibilidades de participar únicamente del grafiti y del arte urbano a través de la incorporación dentro de los festivales, si bien responden a demandas y fortalezas de algunos colectivos de grafiteros y artistas urbanos, son limitantes si se toman en cuenta todas las facetas identitarias y de acción social que implican rayar las paredes en el día a día.

Por otro lado, el hecho de que los festivales comiencen a tener más peso que la práctica cotidiana responde a un fenómeno que se viene dando a nivel general dentro de la escena cultural y artística. En esos medios se considera que las actuales normativas y ordenanzas municipales son mecanismos de institucionalización pública de lo cultural (López, 2013).

La institucionalización es un proceso de cooptación y regulación de las relaciones sociales que puede resultar atentatorio contra el ejercicio de ciudadanía: “El uso implica apropiación como condición substancial y por tanto no puede predeterminarse por la política urbana” (Santillán, 2014: 50).

Participación social, jóvenes y políticas públicas

En el año 2008 se expidió la Ordenanza Metropolitana 277, y fue el primer paso que dio la administración municipal con respecto a las políticas públicas sobre juventud, porque así buscó el reconocimiento de las culturas juveniles. Pese a su connotación regulatoria y normativizadora, esta

ordenanza es un avance institucional en la inclusión de los jóvenes como sujetos de deberes y derechos con capacidad de decisión desde estilos de vida diferenciados y diversos. Como parte de este proceso, también se busca vincular a los grupos juveniles que no forman parte de la cultura dominante.

El mayor reto para el Municipio con respecto a las culturas juveniles “alternativas” ha sido entablar diálogos sostenidos y generar procesos de participación social de manera ampliada. Ha habido aspectos que no han podido desarrollarse a plenitud por varias limitaciones de los actores sociales implicados. Desde el Municipio, el desconocimiento de las lógicas que configuran a estos grupos juveniles ha derivado en la falla en las metodologías empleadas. En cambio, desde los jóvenes ha sido su desconfianza en las instituciones públicas, así como, en muchos casos, la falta de organización lo que ha conllevado fallas⁶¹. Por esta razón, iniciativas como la Carta Compromiso entre el alcalde y el movimiento *hip hop* no ha tenido los resultados esperados.

La preocupación de parte del gobierno local por el incremento de grafitis en la ciudad y por los altos costos que representa volver a pintar las paredes, motivaron tal iniciativa. Para esto se buscó entablar diálogos con el movimiento de *hip hop* en torno al tema del grafiti, y a través del apoyo institucional de sus diferentes actividades culturales se esperaba la reducción de grafitis “clandestinos” en la ciudad.

El proceso consistió en la realización de varias reuniones con *crews* y grafiteros, con el objetivo de elaborar un marco de propuestas. Inicialmente las reuniones contaron con una presencia significativa. Sin em-

61 Debido a su misma configuración ideológica, encontramos como telón de fondo un escaso interés en participar de estos procesos.

bargo, en el transcurso, muchos jóvenes se fueron separando del proceso y al final quedaron muy pocos. Para muchos, la manera como se llevó a cabo este proceso fue causa de su desacuerdo con la carta compromiso. En cambio, para otros, los puntos acordados no llegaron a cumplirse, y contrariamente sienten que las sanciones se endurecieron⁶².

Este fue un período crítico al interior de la escena, el cual se agravó al momento de concretar la carta compromiso, ya que se designó a un joven como “representante” del movimiento *hip hop* para firmarla. Para los grafiteros y artistas urbanos la carta compromiso no es representativa del movimiento *hip hop* y menos aún a la escena local de grafiti y arte urbano:

[...] es que la verdad es que el convenio no firmó un representante del movimiento, firmó una persona que también se puso ahí porque no querían ponerle a un *man* cualquiera. Y la idea es que si es algo colectivo, sea algo entre todos los implicados, pero todos los implicados ya no querían ir, solo fueron a la primera reunión [...] A la segunda yo ya no fui [...] no fueron más de 15 personas verás, no *crews*. [...] En la primera fueron *full crews*, pero no fueron 70 ni siquiera, no fueron; fueron unos 50 (Entrevista ST, agosto 2013).

El error de parte de la alcaldía fue que no tomaron en cuenta que las culturas juveniles urbanas no son agregaciones o colectivos homogéneos y que los jóvenes participan desde diferentes contextos sociales, y

62 Es importante señalar que hasta el día de hoy existe un desconocimiento generalizado sobre el contenido de la Carta Compromiso, pues la mayoría de jóvenes tiene información que vio, escuchó o leyó de la prensa, o que le llegó de terceros.

que por lo tanto resulta difícil que haya una figura representativa del movimiento.

Los desencuentros que observamos entre el Municipio y los jóvenes forman parte de una frágil relación histórica entre este segmento generacional y el aparato estatal. Por otro lado, es preocupante que la experiencia de que las instituciones públicas se apropian de los proyectos impulsados por la sociedad civil sea una problemática común en los espacios culturales y artísticos independientes, especialmente aquellos conformados por jóvenes:

[...] un punto clave de esto es que no hay apoyo para los artistas. Al fin y al cabo estamos trabajando para la comunidad. [Nosotros] hemos presentado proyectos, hablado, y lo que hemos obtenido es que a veces nos bajen el proyecto, que no nos hagan caso (Entrevista ST, agosto 2013)⁶³.

El anterior testimonio no es un hecho aislado, pues similares manifestaciones dieron los participantes de los talleres juveniles organizados por el propio Municipio: “en ocasiones, estos grupos [de jóvenes] son gestores de algún tipo de proyecto y, cuando este tiene éxito, el Municipio se apodera de la idea llevándose todo el crédito, y dejando en un segundo plano a las organizaciones o colectivos juveniles” (Informe Final Talleres Locales, 2012: 29).

La dinámica democrática representativa lleva a que cada vez con más urgencia los candidatos muestren mayor cantidad de obras realizadas. Asimismo, los Planes Operativos Anuales (POA), que buscan regular el trabajo de los servidores públicos para que sean cada vez más eficientes y tengan

metas medibles que cumplir, han llevado a que muchos de ellos simplemente se apropien del trabajo comunitario y coopten a las fuerzas sociales existentes al nivel local para demostrar el trabajo ajeno como suyo.

Este tipo de prácticas resultan atentatorias y desmovilizadoras contra las posibilidades emancipadoras de comunidades que buscan reivindicaciones y mejoras en sus condiciones de vida a través del aglutinamiento en organizaciones sociales de base.

Otro ámbito conflictivo es la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas con la cultura y el espacio público. Esta problemática que se ve reflejada en la constante inasistencia de los funcionarios públicos a los espacios destinados para el debate y la discusión⁶⁴.

Con respecto al grafiti y al arte urbano, si bien en un principio hubo interés por parte del Municipio para generar un proceso de participación y así elaborar la ordenanza 282, esto no llegó a concretarse.

El conversatorio “Ciudad, espacio público y arte urbano” fue la propuesta municipal para abrir el diálogo con los grafiteros y artistas urbanos. En un inicio tenía previsto llevarse a cabo en uno de los espacios independientes, pero a último momento se canceló. Terminó realizándose en el Centro de Arte Contemporáneo en el marco del proyecto Flujos Urbanos⁶⁵. El cambio

64 Una experiencia paradigmática fue el seminario realizado en el 2011, “Arte y Espacio Público. Retos y Desafíos de las Intervenciones Artísticas en los Espacios Públicos”, organizado por la Alianza Francesa, el Ministerio de Cultura y el Municipio de Quito. A pesar de que los organizadores fueron dos instituciones públicas, la presencia de los representantes del gobierno central y local fue prácticamente nula (Zambrano, 2011).

65 El conversatorio “Ciudad, espacio público y arte urbano” se realizó en septiembre del 2012, en al

63 Este testimonio es de un joven grafitero y muralista que lleva varios años gestionando proyectos sociales y culturales con instituciones públicas.

de lugar, la falta de promoción y el descontento de los colectivos, tuvo como resultado poca asistencia (además de la ausencia de los principales funcionarios públicos). Por tales motivos, el debate que buscaba generarse no trascendió de allí:

[...] la idea era presentar algo bien bacán. Se quedó en hacer aquí una reunión con full colectivos y gente del Municipio [...]. O sea la idea era que también debatían el espacio, sientan, vean, escuchen a la gente que está metida de cabeza. ¡Uuh! Los manes fascinados, pero a la hora de la hora, nada [...], creo que uno o dos días antes cambiaron la fecha y le iban a hacer en el Centro de Arte Contemporáneo. No fue nadie o son pocos los que fueron (Entrevista LF, octubre 2013).

Otra situación similar sucedió en el conversatorio “Lenguajes y políticas de la intervención artística en el espacio público”. Esta iniciativa realizada en el marco del Festival Arte Calle tenía como objetivo generar un diálogo para debatir sobre políticas culturales entre los gestores culturales, los artistas y el Municipio.

Los panelistas eran representantes con larga experiencia en la gestión cultural para la realización de proyectos en el espacio público, y en representación del Municipio se invitó a un concejal, quien a última hora se excusó. Este hecho provocó malestar entre los asistentes y organizadores:

Se excusó hoy en la tarde, porque parecía que tenía una sesión... pero bueno, justamente es la misma pregunta de Luis, ¿y donde están los que queremos? Yo también, justamente cuando propuse: “hagamos un foro sobre la intervención

auditorio del Centro de Arte Contemporáneo, cuya asistencia no superó las 15 personas.

del espacio público y llamemos a las autoridades para que puedan saber cuál es nuestra voz”. Ahora, ¿qué hacemos si varias veces no están disponibles? (Conversatorio, octubre 2013).

Para los gestores culturales, colectivos y artistas estos conversatorios son primordiales, por cuanto se convierten en los únicos espacios de comunicación directa con las instituciones del gobierno municipal y del Estado. En ellos pueden socializar sus experiencias, así como expresar sus demandas, pero principalmente buscan que sean espacios generadores de ideas, debates y propuestas⁶⁶. En ese sentido, la presencia de los funcionarios públicos en este tipo de espacios es fundamental para la creación de un marco de participación común que contribuya a la generación de políticas públicas inclusivas.

Conclusiones

El análisis ha mostrado que la institucionalidad municipal todavía no ha logrado establecer ni diseñar herramientas que vayan a la par con los procesos que los jóvenes han desarrollado en las calles de la ciudad. Esto se debe en parte a que los cambios de las prácticas sociales van dándose en forma rápida y el aparataje institucional no logra adaptarse a las nuevas condiciones. Por otro lado, además, se debe a que ha existido falta de horizontalidad en el diálogo, lo que provoca la toma de decisiones desde un lugar de enunciación que no es necesariamente el de los grafiteros y artistas urbanos.

⁶⁶ A veces los conversatorios no logran generar un verdadero espacio de diálogo, por lo que muchos de ellos se reducen a la presentación de los proyectos realizados por los artistas, colectivos y gestores culturales invitados.

De otro lado, se observa que el uso del espacio público está territorializado y responde a lógicas diversas de acuerdo a las particularidades de las personas que lo ocupan (clase social, nivel de instrucción, pertenencia étnica, entre otras). El grafiti y arte urbano, por ejemplo, se encuentran esparcidos por múltiples rincones de la ciudad. Estas apropiaciones juveniles de las paredes a través de sus trazos superan en mucho al estigma del vandalismo, y así se constituyen primeramente en formas de expresión social frente a las condiciones de segregación y de privatización de los espacios. Sin embargo, también se constituyen en reinventiones y transformaciones de los espacios que la sociedad ya había abandonado. Se genera por tanto una especie de revitalización espontánea de los espacios urbanos que, de otra manera, seguirían una tendencia de deterioro permanente.

Las ordenanzas que se han generado desde el gobierno local resultan, en varios sentidos, restrictivas de estos procesos de reapropiación juvenil de los espacios urbanos. Se ha evidenciado que existe una especie de burocratización de los procesos que antes podían darse en base al diálogo entre actores sociales. El hecho de que, por ejemplo, los dueños de casa deban obtener un permiso municipal para permitir que los jóvenes hagan grafiti en la pared de su casa, resulta desestimulante para el diálogo entre ciudadanos e imposibilita a los grafiteros realizar sus obras por fuera de las iniciativas institucionales.

Los grafiteros y artistas urbanos han logrado un cierto nivel de posicionamiento y legitimidad social en base a sus prácticas cotidianas, al mejoramiento de su técnica y a procesos de negociación con vecinos y otros actores sociales. La imposición de sanciones severas y el control permanente desde las autoridades atentan en contra de las prác-

ticas comunitarias que se han conseguido históricamente en base al diálogo y al trabajo tenaz de los artistas urbanos.

Se observa también que el control y la sanción sobre las prácticas juveniles promueven diferentes respuestas. Por un lado, genera un mayor nivel de ilegalidad de prácticas que esencialmente no tienen nada de criminal. Frente a la represión oficial podrían presentarse prácticas más radicales que expresen violencia simbólica en sitios patrimoniales o en la propiedad privada, tratando de alguna forma de romper con la norma y de reivindicar sus prácticas identitarias. Por otro lado se ha evidenciado que el espíritu del control ha logrado calar en algunos jóvenes que no desean pagar multas y esto ha generado un proceso de desmovilización social en base al temor.

Los espacios físicos apropiados y sostenidos autónomamente son importantes, porque permiten a los colectivos pasar de actividades aisladas o eventuales, como conciertos y festivales, a procesos sostenidos en el tiempo. En estos espacios, los colectivos pueden trazar estrategias de trabajo comunitario de gran alcance. Las prácticas de cooptación que se han registrado en ocasiones resultan desmovilizadoras y rompen con las posibilidades que se generan en estos espacios de participación real que surgen desde la ciudadanía. El apoyo municipal a estos espacios, por tanto, debería estar dirigido más a fortalecer los procesos locales que a tratar de montar una infraestructura del gobierno.

Cuando se analizan los procesos que los jóvenes desarrollan en las calles, se logra una comprensión de esos espacios que va más allá de la simple circulación vehicular y de personas. La reinterpretación y dotación de sentido de las paredes fortalece la conexión de la ciudad a través de espacios públi-

cos cargados de identidad y manifestaciones colectivas. Promueven, además, momentos de reflexividad en los ciudadanos que están alejados de las visualidades establecidas desde los medios masivos de comunicación.

El grafiti y el arte urbano son prácticas que forman parte de estilos de vida juveniles, en los que utilizan las paredes como lienzos donde pueden expresar sus sentimientos e ideas. Muchas veces los gobiernos locales no comprenden estas expresiones de la misma manera, y tienen una tendencia hacia la criminalización de estas prácticas identitarias. Se podría pensar, en ese sentido, que las leyes mal diseñadas están atentando contra formas legítimas de expresión social.

De allí surge la necesidad de hacer investigación social y de fortalecer los procesos dialógicos entre los funcionarios públicos y los artistas, para construir políticas públicas que permitan una mayor libertad a los ciudadanos y que encuentren momentos reales de negociación que no impliquen afectación a los derechos de otros. Si se conocen las particularidades que tienen los diferentes grupos identitarios, se da un primer paso para la construcción de un gobierno de la ciudad que no deba acudir a la represión para controlar a lo desconocido. Adicionalmente, se logra entender que los jóvenes, al no ser un solo grupo homogéneo, requieren diferentes tipos de intervención que les permita ejercer sus derechos



Glosario

arte urbano: término polisémico referido a la intervención artística en el espacio urbano. Aquí ha sido asociado al *street art*.

bombas (*bomb*): tipo de grafiti que consiste en la realización masiva de letras redondeadas de gran tamaño. Su elaboración es rápida, porque es clandestina.

break dance: baile urbano caracterizado por movimientos aeróbicos y rítmicos. Los hombres que lo realizan son llamados *B-boys* y las mujeres *B-girls*. Este baile requiere de mucha energía, esfuerzo físico y disciplina.

bubble style (estilo burbuja): tipo de letra con aspecto redondeado que consigue un efecto de burbujas o nubes.

cartelismo: técnica que consiste en la realización de carteles impresos o pintados a mano para luego ser pegados en el inmobiliario urbano.

crew: agrupación de jóvenes que tienen interés común en uno de los cuatro elementos del *hip hop*. Cada *crew* tiene su propio nombre.

DJ (disc jockey): músico que crea, selecciona y/o reproduce música grabada —propia o de otros compositores— para ambientar fiestas y conciertos. Dentro del *hip hop* acompaña a las rimas vocalizadas por los MC. El *DJing* es el término que se utiliza para referirse a la actividad en sí.

escritor (*writer*): término utilizado para nombrar a las personas que realizan grafiti de letras (piezas, *tags*, bombas).

esténcil (*stencil*): técnica que utiliza una plantilla de letras o imágenes pintadas en la superficie con brocha o aerosol.

fanzine: publicación temática realizada de manera no profesional. La impresión está basada principalmente en la fotocopia y circula de mano en mano, ya sea gratuitamente, por intercambio o por su venta a un coste mínimo.

grafiti político: referido al tipo de grafiti que expresa contenido político por medio de frases.

grafiti hip hop: referido al tipo de grafiti que trabaja con letras y personajes.

MC (*master of ceremonies*): cantante de rap, comúnmente conocido como “rape-ro”. Un MC canta rimas preparadas o improvisadas, con acompañamiento de un DJ. *MCing* es el término que se utiliza para referirse a la actividad en sí.

muralismo: movimiento artístico de principios de siglo xx. Dentro del arte urbano se refiere a la técnica de pintar sobre grandes superficies de paredes con pintura de agua o de aerosol. Este tipo de muralismo tie-

ne una estética marcada por influencias del arte contemporáneo y del grafiti.

personaje (*character*): elemento figurativo (animales, figuras del cómic, etc.) de una pintura.

pieza (*pieces*): diminutivo de *masterpieces*, ‘obras maestras’. Son, precisamente, obras maestras que consisten en la realización de complejas composiciones de letras. El elemento central son las letras, a veces van acompañadas de elementos figurativos (personajes).

tag: firma de un escritor o artista del grafiti.

sticker (pegatina): técnica que consiste en un texto o imagen impresos sobre papel adhesivo que se pega en superficies lisas del inmobiliario urbano (principalmente señales de tránsito).

street art (arte callejero): movimiento artístico callejero que utiliza diversas técnicas de intervención visual en el espacio urbano, estas son: esténcil, muralismo, *sticker* y cartelismo.

wild style (estilo salvaje): composición compleja de letras entrecruzadas.

3D style (estilo tridimensional): tipo de letra que genera un efecto en tres dimensiones.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, Pierre (2002), “Efectos de Lugar”, en *La Miseria del Mundo* (Madrid: Fondo de Cultura Económica)
- Andrade, Xavier (2006), “‘Más ciudad’, menos ciudadanía: renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil”, en *Ecuador Debate n.º 68* (Quito: Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular).
- Borja, Jordi & Zaida Muxí (2000), *El espacio público, ciudad y ciudadanía* (Barcelona) en <http://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7129/El_espacio_p%C3%BAblico,_ciudad_y_ciudadan%C3%ADa.pdf>.
- Buendía, Alexander (2008), “Ciudad, espacio público y comunicación”, en *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Marco Córdova (ed.) (Quito: FLACSO).
- Burneo, Nancy (2008), *Agrupaciones juveniles y co-creación cultural: historia del hip hop en Quito*. Tesis previa a la obtención del título en Antropología Sociocultural (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador).
- Caldeira, Teresa (2010), “Un espacio público cuestionado. Muros, grafiti y pichacoos en São Paulo”, en *Espacio, segregación y arte urbano en el Brasil* (Madrid: Katz Editores).
- Centro de Investigaciones Ciudad, Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (1992), *Diagnóstico y plan de desarrollo vecinal de los barrios populares del noroccidente de Quito* (Quito: C. I. Ciudad).
- Ensignia, Marco (1993), *Entre el spray y la pared. Grafiti: liminidad en el espacio urbano*. Tesis previa a la obtención de la maestría en Ciencias Sociales con mención en Antropología (Quito: FLACSO).
- Falconí, Diego (2010), *Un museo al aire libre: an outdoor museum* (Guayaquil: Poligráfica).
- Feixa, Carles (1999), *De jóvenes, bandas y tribus, antropología de la juventud* (Barcelona: Cultura Libre).
- Fernández, Christian (2010), “Arte urbano y apropiación simbólica del espacio: la práctica de las propas y pegas en Mexicali”, en *Anuario CONEICC de Investigación de la Comunicación*, n.º XVII (Guadalajara: CONEICC, ITESO).
- Fraser, Nancy (1995), “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en *Instituciones Políticas y Sociedad: lecturas introductorias* (Lima: IEP).
- Ganz, Nicholas (2009), *Grafiti: arte urbano de los cinco continentes*, Tristan Manco (ed.) (Barcelona: Editorial Gustavo Gili).
- López, María Fernanda (2013), “Democratización y democracia cultural”, en *Culturas y política cultural en el DMQ: una colección de ensayos* (Quito: Instituto de la Ciudad, Secretaría de Cultura y Secretaría de Cultura).
- Mailer, Norman (2010), *La fe del grafiti* (Madrid: 451 Editores).
- Harvey, David (2013), *Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal).
- Maldonado, Ana Lucía & Mylene Pinto (1994), *El lenguaje del grafiti: análisis del fenómeno en Quito*, Tesis previa a la obtención del título en Literatura y Lingüística (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador).
- Neural Industrias Creativas (2012), *Arte Bastardo. Intervención, acción y gráfica urbana ecuatoriana* (Quito: Neural Industrias Creativas).

- Ramírez Gallegos, Franklin (2008), “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”, en *Íconos: revista de ciencias sociales* (Quito: FLA-CSO sede Ecuador).
- Ron, Álex (2007), *Quito: una ciudad de grafitis* (Quito: Editorial El Conejo).
- Ortega, Alicia (1999), *La ciudad y sus bibliotecas. El grafiti quiteño y la crónica costeña* (Quito: UASB, Corporación Editora Nacional).
- Puente, Eduardo (2013), “Conceptualización de los derechos culturales, algunas ideas”, en *Culturas y política cultural en el DMQ: una colección de ensayos* (Quito: Instituto de la Ciudad, Secretaría de Cultura y Secretaría de Cultura).
- Santillán, Alfredo (2013), “Los espacios públicos y la dinámica cultural en Quito: reflexiones críticas”, en *Culturas y política cultural en el DMQ: una colección de ensayos* (Quito: Instituto de la Ciudad, Secretaría de Cultura y Secretaría de Cultura).
- Stahl, Johanes (2009), *Street art* (Colonia: Tandem Verlag GmbH).
- Silva, Armando (2008), *Los imaginarios nos habitan* (Quito: OLACCHI, MDMQ, INNOVAR).
- Verdesoto, Irina (2013), “Gestión del espacio público para la cultura”, en *Culturas y política cultural en el DMQ: una colección de ensayos* (Quito: Instituto de la Ciudad, Secretaría de Cultura y Secretaría de Cultura).
- Villegas, Marialina (2010), *Apropiación del espacio público urbano a través del grafiti: los casos del Edificio Saprissa y Barrio La California San José, Costa Rica*, Tesis de licenciatura en Antropología Social (San José: Universidad de Costa Rica).
- Zambrano, Marcelo (2011), “Crítica al Seminario de Arte y Espacio Público” <http://www.academia.edu/3553362/Critica_del_Seminario_de_Arte_y_espacio_publico>.

Documentos Oficiales

- Ordenanza Metropolitana 332: “Sistema integral de gestión de residuos sólidos”. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Comisión de Ambiente. Quito, 11 de noviembre del 2010.
- Carta Compromiso del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y los Movimientos por la Cultura *Hip Hop* de la Ciudad de Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, 10 de junio del 2011.
- Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Concejo Metropolitano de Quito. Quito, 30 de diciembre del 2011.
- Ordenanza Metropolitana 282: “Regulación del uso, rehabilitación y mantenimiento de las aceras, fachadas y cerramientos; y preservación del arbolado público urbano en el Distrito Metropolitano de Quito”. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Comisión de Propiedad y Espacio Público. Quito, 25 de septiembre del 2012.
- Flujos Urbanos “Talleres de Arte Urbano para jóvenes del DMQ”. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Fundación Museos de la Ciudad, Centro de Arte Contemporáneo. Quito, 2012.
- Informe Final de Talleres Locales de Imaginarios Juveniles en el marco del Encuentro de Imaginarios Juveniles. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, diciembre del 2012.

Informe del Encuentro de Imaginarios Juveniles. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, diciembre del 2012.

Páginas Web

Galería de Arte Urbano: <http://www.gauq.com.ec>, 2014.

Flujos Urbanos: <http://flujosurbanos.wordpress.com>

Conversatorios

Conversatorio “Ciudad, espacio público y arte urbano”. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito: Centro de Arte Contemporáneo, agosto del 2012.

Conversatorio “Lenguajes y políticas de la intervención artística en el espacio público”. Festival Arte Calle. Quito: Centro de Arte Contemporáneo, 10 de octubre del 2013.

Entrevistas y Testimonios

Entrevista ST, agosto 2013.

Entrevista TC, septiembre 2013.

Entrevista RF, septiembre 2013.

Entrevista LF, octubre 2013.

Testimonio RO, septiembre 2013.

Testimonio CJ, septiembre 2013.

Fotografías

Camila Maffa Endara 2011-2013.



Antoni...



Derecho a la ciudad: calidad de vida y posibilidades de integración de la población colombiana residente en Quito*

Raúl Moscoso**

Resumen

En el presente artículo se efectúa un acercamiento a la población colombiana en situación de movilidad humana que habita en el Distrito Metropolitano de Quito. Aunque los datos oficiales sobre el número de colombianos residentes en la ciudad no son fiables, se procura una aproximación desde diferentes fuentes. En todo caso, Quito es el lugar privilegiado de llegada de la población colombiana que vive en el Ecuador: en efecto, su presencia en la capital se cuenta en decenas de miles. Las características de sus condiciones de vida y de su derecho a la ciudad muestran ciertas particularidades que están marcadas, sobre todo, por su situación de regularidad migratoria.

Un grupo importante de personas colombianas goza de un estatuto de refugio y esto, en apariencia, les garantiza el mismo acceso a derechos (excepto los políticos) que a los nacionales. Otro grupo numeroso está compuesto por personas que no tienen sus papeles regularizados, cosa que les lleva a vivir marginados en múltiples ámbitos de su vida cotidiana. Finalmente, aquellos que tienen otra situación migratoria, como visa de amparo o nacionalización, gozan de muchas mejores condiciones que los de los otros dos grupos (refugiados e irregulares).

El análisis hace una exploración comparativa acerca de la calidad de vida y derecho a la ciudad de las personas colombianas y ecuatorianas que comparten la ciudad como lugar de vida. Aunque las personas colombianas viven una situación especial, debido a su documentación, comparten un contexto determinado con sus vecinos ecuatorianos. Por ello, el texto busca establecer un posible diálogo entre población local y extranjera que vive en el distrito. Para concluir se presentan algunas sugerencias de política pública.

Palabras clave

Distrito Metropolitano de Quito, migración colombiana, movilidad humana, refugio, condiciones de vida, irregularidad, políticas públicas

* Este artículo está basado en el informe *Perfiles urbanos de población colombiana en Quito. Refugiados, solicitantes de asilo y otras personas en situación de movilidad humana* que fue realizado, en coautoría con Nancy Burneo, en el marco de la cooperación interinstitucional entre Instituto de la Ciudad y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

** Sociólogo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Estudios de la Cultura, Universidad Andina Simón Bolívar. Coordinador de investigaciones del Instituto de la Ciudad.

Introducción

Colombia es el país con mayor número de desplazados internos en el mundo y también registra un número importante de expulsión de refugiados hacia los países vecinos¹. De su lado, Ecuador se ha convertido en el país de América con mayores registros de recepción de población refugiada, de la cual más del 90% es de nacionalidad colombiana. Hasta la actualidad, la Cancillería ecuatoriana ha reconocido a 54 865 personas como refugiadas y ha recibido un aproximado de 180 000 aplicaciones. Dentro del país, la ciudad de Quito se ha convertido en el más importante polo de recepción de esta población. De acuerdo a datos del ACNUR, aproximadamente el 70% de las personas refugiadas colombianas vive en las ciudades ecuatorianas y el 30% lo hace en la ciudad de Quito.

También se debe tomar en cuenta que muchos colombianos no huyen necesariamente del conflicto armado, sino que tienen razones económicas o familiares para migrar al Ecuador. Sin embargo, es difícil establecer una diferenciación rígida entre refugiados y migrantes económicos, puesto que, por la presencia del conflicto en su territorio, muchos de los que pertenecen al segundo grupo han tenido indirectamente problemas en sus negocios o trabajo. Así, por ejemplo, un hombre que tenía un restaurante a la vera de la carretera en una zona de permanente conflicto armado, podría haber perdido su clientela que, temerosa, deja de circular por el lugar.

1 El Plan Colombia, implementado a partir del año 2000, incrementó significativamente las cifras de desplazados y refugiados colombianos. Esta estrategia militar conjunta de los gobiernos colombiano y norteamericano implica una guerra frontal y sanguinaria con los grupos armados irregulares que han impactado sobre todo en la población campesina del vecino país.

Aunque las diferencias entre unos y otros no son rígidas, y las personas pueden cambiar o desear obtener otro tipo de documentación, para efectos del presente análisis se estableció la siguiente tipología:

1. *Refugiados reconocidos y solicitantes*: son aquellos que han recibido su carnet de refugiado o están en proceso de conseguirlo.
2. *Rechazados, inadmitidos o no solicitantes*: son aquellos cuya solicitud de refugio fue rechazada por la Cancillería ecuatoriana, o que fueron inadmitidos para realizar el proceso de solicitud, o que nunca solicitaron tal documentación.
3. *Otra situación migratoria*: son aquellos que han optado por otros tipos de documentación, como visa de amparo, residencia o nacionalización.

Esta división tipológica triádica ha permitido una caracterización y comparación que permiten observar cómo influyen los tipos de documentación o la falta de regularización en los procesos de integración real y de ejercicio de derechos de la población en situación de movilidad que vive en el distrito.

A continuación, se procederá con un análisis comparativo en busca de establecer –tanto diferencias como similitudes– entre la población colombiana residente en la ciudad y la población local. Las difíciles condiciones que viven los inmigrantes colombianos son, en gran medida, compartidas por la población local. En este sentido, es pertinente abordar el tema de condiciones de vida desde la perspectiva comparativa. Para ello se utilizaron dos fuentes principales de información estadística: los datos obtenidos a través de la encuesta a pobla-

ción colombiana efectuada para efectos del presente estudio y los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 que, a pesar de sus años de antigüedad, son una fuente rica en información para describir las condiciones sociales de la población residente en el distrito.

Este artículo se divide tres partes. La primera sirve como introducción a la realidad de la población local y a las formas en las que la población colombiana se ha insertado en la ciudad. Se procura ubicar espacialmente a la población inmigrante y determinar las características de la ciudad que se divide estratificadamente, así como las condiciones que permiten e invitan a los colombianos a asentarse en uno u otro sector de la ciudad. La segunda parte se centra más concretamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos de la población colombiana residente en Quito, sin dejar de tomar en cuenta la realidad de la población local. La tercera aborda un análisis tanto acerca de las posibilidades de acceso al espacio público cuanto de las prácticas de participación social e integración de la población colombiana en sus lugares de residencia.

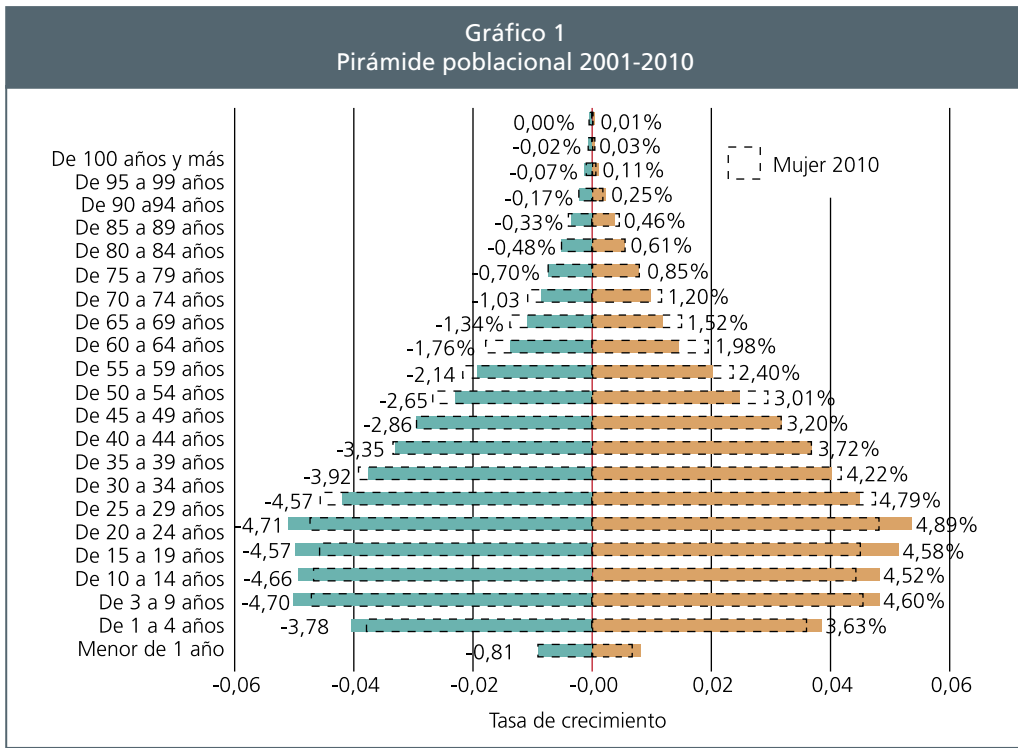
Ciudad diversa y estratificada: expresiones en el territorio

En el presente apartado se buscan tres cosas: primero, que el lector tenga un acercamiento general al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ); luego, que pueda visualizar cuáles son las formas en las que el DMQ ha crecido, y, finalmente, que comprenda cómo estas formas influyen en la calidad de vida de los habitantes. Así mismo, presenta las características históricas de algunos de los sectores de la ciudad en los que más se asienta la población colombiana para lo-

grar, de alguna manera, ubicarlos en su contexto actual.

El DMQ es una ciudad diversa, que se ha configurado en base a procesos de inmigración nacional e internacional. De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el año 2010 (CPV 2010) la ciudad tuvo una población aproximada de 2 240 000 habitantes y una extensión de 423 000 hectáreas. Solamente en los últimos 10 años Quito ha crecido en 400 000 habitantes, a pesar de que se ha dado un cambio en la pirámide poblacional. Si se comparan los censos de 2001 y 2010, la tendencia de los quiteños es la de tener cada vez menos hijos, lo que fortalece un proceso ligero de envejecimiento de la población. De acuerdo a información procesada por el Instituto de la Ciudad, “las tasas de crecimiento de la población menor de 24 años caen en todos los estratos; y para los mayores de 24 aumentan en una proporción similar. Esto se conoce como un cambio estructural en la distribución de las edades de la población” (Instituto de la Ciudad, 2012).

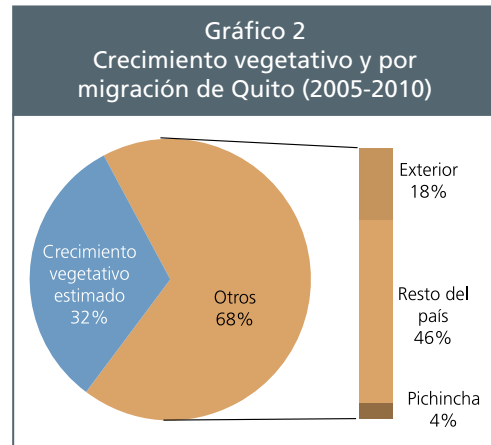
Así, el importante crecimiento poblacional de la ciudad de Quito estaría explicado, en gran medida, por los procesos de migración interna e internacional de los últimos años. La ciudad se ubica en el tercer lugar de tasa de crecimiento entre las urbes de todo el país: el 22% registrado entre 2001 y 2010 solo es superada por Santo Domingo (28%) y Loja (23%). Por otro lado, se ve que el 34% de los residentes de la ciudad declaran no haber nacido en el DMQ. Si se hace un cálculo sobre crecimiento poblacional de la ciudad de los últimos 5 años (ver Gráfico 2), se encuentra un crecimiento vegetativo, es decir, por nacimiento de niños, del 32%. De ahí que se pueda inferir que las otras 160 937 personas llegaron a la ciudad en calidad



Fuente: CPV-INEC 2001, 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

de migrantes. Estas se dividen de la siguiente manera: 109 858 personas corresponden a población de todo el país; la población internacional es de 41 266 personas, y solo de la provincia de Pichincha 9813 (Instituto de la Ciudad, 2012). Los migrantes internacionales, por tanto, contribuyen al crecimiento demográfico de la ciudad en 18%, y componen el 25% de los inmigrantes que llegaron entre 2005 y 2010 al distrito.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) ha dividido a la ciudad en ocho administraciones zonales (AZ)², que fueron creadas para descentralizar el gobierno local. Las dos AZ que más han crecido en número de habitantes en



Fuente: CPV-INEC 1990, 2001, 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

los últimos 10 años son las zonas urbanas que están ubicadas en el extremo nororiental y en el extremo sur de la ciudad: Calderón (79%) y Quitumbe (68%). En estas AZ

2 Las administraciones zonales son: Calderón, La Delicia, Eugenio Espejo, Manuela Sáenz, Eloy Alfaro, Quitumbe, Los Chillos y Tumbaco.

también se registra el mayor número de lotizaciones irregulares en la ciudad:

Si se toma en cuenta la mancha urbana de la ciudad, vemos que los sectores hacia donde ésta se ha expandido son en los que se registra mayor presencia de lotizaciones irregulares. Si vemos los datos de 2008, la administración zonal en la que más lotizaciones irregulares se registraron fue Quitumbe, con 100, seguida por Calderón, con 74, mientras que otros sectores de la ciudad más centrales y con barrios consolidados, como Eugenio Espejo (25) o Eloy Alfaro (34), presentan una tendencia mucho menor de crecimiento a través de la lotización informal (Moscoso, 2012).

Las dinámicas de lotización irregular son bastante complejas y muestran una tendencia hacia la precarización de las condiciones de vida de las personas, tanto en el acceso a servicios básicos, como en las condiciones de vivienda y cercanía a lugares de trabajo y estudio. De acuerdo a los datos de uso y ocupación del suelo, entre 2001 y 2008 se registraron 55% de barrios legales en la ciudad (la mayoría de los cuales ha sido regularizada)³. Normalmente las personas que habitan estos sectores deprimidos son migrantes internos que ya han tenido una experiencia de residencia en la ciudad de Quito, que se han estabilizado y que tienen alguna capacidad de ahorro para poder pagar al lotizador las cuotas correspondientes al valor del terreno.

Los barrios con mayor concentración de inmigrantes internacionales son aquellos

que ya están consolidados⁴, es decir, sectores que ya pasaron por sus procesos de ocupación, de proyectos de vivienda social y también de lotización irregular. El barrio Comité del Pueblo, por ejemplo, nació de un proceso político de ocupación popular de la Hacienda Eloísa, en el año 1974 (Bravo, 1980). Aunque este barrio, junto con Lucha de los Pobres, respondió a procesos organizativos importantes vinculados a movimientos de izquierda –como el Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE)–, comparte en su pasado ciertas características de exclusión y marginalización con las lotizaciones irregulares contemporáneas. Ambos se ubicaron en zonas marginales y alejadas del centro de la ciudad, y ambos son objeto de prejuicios relacionados a la estigmatización como zonas peligrosas. La dinámica histórica de crecimiento de estos sectores, con construcciones de 3 a 4 pisos, genera una buena oferta de cuartos y departamentos de alquiler. En el Comité del Pueblo se puede ver que desde la década de los 70 ya se tendía hacia la construcción de infraestructura destinada al alquiler. Gonzalo Bravo descubrió mediante una encuesta realizada en el barrio que, desde su creación, se habían construido 2000 viviendas en 1500 lotes (Bravo, 1980).

Solanda es otro proyecto habitacional que se desarrolló desde un principio con la intención, de parte de los dueños de los lotes, de construir departamentos destinados exclusivamente al alquiler como un complemento para la economía familiar (Salazar *et*

3 La administración 2009-2014 entró en una dinámica intensiva de regularización de estos barrios a través de la Unidad Especial Regula tu Barrio que, desde 2009 hasta marzo de 2013, legalizó 235 barrios. Esta cifra contrasta con los 177 barrios legalizados en los años anteriores.

4 Cabe puntualizar que se está haciendo referencia tanto a la muestra obtenida en el marco de la presente investigación cuanto de otras investigaciones anteriores ya realizadas. No se ha hecho una aproximación a profundidad a los sectores de lotización irregular en los que también parece que se halla población colombiana.

al., 1989). Las viviendas del sector surgieron en el marco de un proceso de vivienda popular en el que participaron María Augusta Urrutia –donante de la hacienda–, la Agencia de Desarrollo Internacional, la Junta Nacional de Vivienda, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Municipio de Quito. La hacienda fue donada en el año 1968 y en 1976 todas estas instituciones se agrupan para potenciar el proyecto más grande de vivienda popular que había tenido el Ecuador hasta esa época: 76 hectáreas destinadas a la construcción de 4500 viviendas.

Para poder plantear soluciones de vivienda destinadas a una población de bajos recursos, fue necesaria la reducción de las áreas construidas a las mínimas necesarias, resolviendo de esta manera las necesidades humanas básicas de viviendas, que van desde los 24,09 a los 76,83 m² de construcción, esto con el fin de servir a varios sectores de bajos ingresos (Salazar, *et. al.*, 1989: 30).

La dinámica de construcción en el barrio estuvo a manos de los propios pobladores con ayuda de maestros especializados. En la actualidad, el barrio se constituye en un importante proveedor de departamentos y cuartos a precios baratos y con todos los servicios.

Las formas en las que estos dos barrios se configuraron explican las razones por las cuales hay una interesante oferta de vivienda para las personas colombianas que han decidido radicarse en la ciudad. La dinámica de acceso a vivienda propia, incluso en forma irregular, responde al siguiente proceso: la persona migrante debe alquilar una vivienda por unos años; cuando ya logra asentarse, tener algún ingreso fijo o poner en funcionamiento un negocio propio, comienza a plantearse la posibilidad de ac-

ceder a casa propia. Si la persona ha vivido toda la vida en la irregularidad (con respecto a trabajo, préstamos y documentación), solamente podrá acceder a una vivienda a través de los mecanismos informales, es decir, a través de las ofertas de los lotizadores. De esta manera, si tales dinámicas de acceso a la tierra y a la vivienda no cambian en los próximos años, se podría pensar que la población inmigrante internacional optará por ellas para acceder a vivienda propia.

Las inequidades se expresan espacialmente, puesto que se han configurado en la ciudad algunas centralidades dominantes y también sectores periféricos importantes. De acuerdo a los datos del CPV 2010, algunos indicadores dan cuenta de estas inequidades territoriales. Una de ellas son los niveles de educación de los habitantes: mientras que el 40% de habitantes mayores de 24 años en parroquias como Iñaquito y Rumipamba tienen título universitario, en otras, como El Condado o el Comité del Pueblo, son apenas el 10%. Así mismo, si observamos la tasa neta de asistencia a educación superior, parroquias como Iñaquito (66,99%), Jipijapa (61,08%) o la Magdalena (56,02%) alcanzan niveles mucho más altos que otras como la Argelia (25,45%), El Condado (24,58%), Guamaní (20,93%) o Turubamba (22,16%).

La inequidad en el acceso a la educación marcaría en gran medida las condiciones estructurales de la población. Las personas que tienen un mayor acceso a educación formal pueden participar de mejor manera de los privilegios de la ciudad capitalista. Así, se puede observar que existen sectores con una gran concentración de directores y gerentes, como Cumbayá (14,6%), Rumipamba (17,4%) e Iñaquito (16,3%). Mientras tanto, en parroquias como el Comité del Pueblo, La Ferroviaria o la Argelia, la población que ocupa estos cargos no llega al

3% del total. Estas tres últimas parroquias alcanzan niveles superiores al 10% de participación en ocupaciones elementales, en las que, en el mejor de los casos, se paga el sueldo mínimo vital (CPV-2010, INEC). Este tipo de inequidades territoriales se cruza con factores étnicos, marcando peores niveles de vida en las poblaciones afro e indígenas que viven en el DMQ⁵.

Quito se ha embarcado en la dinámica global de crecimiento de las ciudades contemporáneas, en las que se detecta cada vez una mayor polarización social entre la opulencia y la indulgencia (Wacquant, 2001). Por lo tanto, la importante dinámica que ha tenido la ciudad como proveedora de servicios y condiciones básicas para sus pobladores (ha registrado los mejores niveles de acceso a servicios básicos en el país [CPV-INEC, 2010]) podría constituirse en una especie de maquillaje, si no se toman en cuenta aspectos como la vinculación real a fuentes de trabajo o el acceso a la educación. Los barrios urbano marginales están cada vez más desvinculados del aparato productivo y en ellos crecen los niveles de informalidad en todos los sentidos (trabajo, crédito, vivienda), lo que los convierte en lugares para la supervivencia (Wacquant, 2001).

Para Borja estos procesos no hacen otra cosa que reproducir las relaciones de des-

igualdad social. La población colombiana que llega a residir en la ciudad de Quito ya ha sufrido procesos similares de exclusión en Colombia. Muchos de ellos trabajaron en el sector informal o en el trabajo doméstico y vivieron situaciones de explotación y de pobreza. La tendencia que se evidencia en Quito es la reproducción de esos patrones de exclusión social.

Según el CPV de 2010, en la ciudad de Quito residen alrededor de 25 000 personas de nacionalidad colombiana. Esta cifra parece presentar un subregistro importante, puesto que, si se revisan los datos de la base Progress-ACNUR, solamente las personas que han solicitado refugio y residen en Quito son 24 793 y a ellas deberían sumarse los migrantes económicos y aquellos a los que se los considera invisibles⁶. De acuerdo a los saldos migratorios del INEC, desde el año 1997 hay un saldo migratorio positivo de alrededor de 800 000 personas colombianas. Es decir, se trata de aquellos colombianos que han registrado oficialmente su entrada y no su salida del territorio ecuatoriano a través de puestos fronterizos, aeropuertos o puertos marítimos. Esta cifra podría ser relativizada debido a factores como pasos ilegales y el no registro de salidas⁷, sin embargo las diferencias con los datos del Censo son importantes. Las razones

5 Algunos datos sobre este tipo de particularidades marcadas por lo étnico en la ciudad de Quito han sido analizados por el Instituto de la Ciudad en su boletín estadístico *Conociendo Quito # 2* (2012). Allí se hace un análisis sobre población joven de la ciudad: “[...] la población blanca y mestiza tiene un promedio superior a los 12,5 años de escolaridad; la población afroecuatoriana, 10,2 años, y la indígena, 9,2 años” (Instituto de la ciudad, 2012: 19). Así mismo, se pueden observar este tipo de diferencias en las diversas ramas de actividad y niveles de afiliación al seguro social, con los blancos y mestizos siempre mejor posicionados.

6 *Población invisible* es considerada, desde la perspectiva del ACNUR, aquella que salió de su país por causas de la violencia generalizada o persecución, pero que no ha solicitado refugio debido al desconocimiento o al temor. Desde nuestra perspectiva esta categorización puede ser ampliada a todas las personas indocumentadas que han salido de su país por otros motivos.

7 El interés que tienen las personas colombianas por registrar su ingreso radica en la obtención de la Tarjeta Andina, que les provee de 3 meses de estadía legal en el país. Cuando regresan a Colombia, en cambio, no tendrían el mismo interés por registrar su salida.

del subregistro de población de nacionalidad colombiana en el CPV 2010 pueden estar relacionadas con el miedo de las personas que tienen sus documentos en regla por ser entrevistadas o registradas por el estado ecuatoriano. Por ello se podría pensar que un gran porcentaje de aquellos colombianos que fueron entrevistados en el Censo son personas que tienen su situación migratoria regular y, por lo tanto, un mejor acceso a derechos que aquellos invisibles o sin documentación en regla.

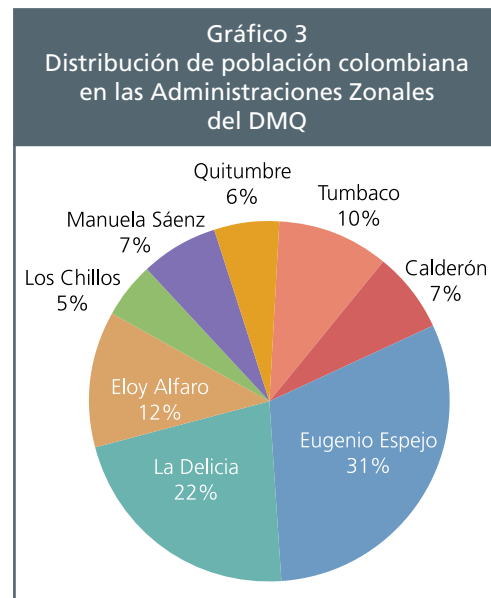
A pesar de estos detalles, la información del Censo es rica: permite obtener datos relevantes sobre los colombianos que fueron registrados, como su lugar de residencia, condiciones de vida y composición familiar. La población colombiana que reside en Quito vive sobre todo en la zona norte de la ciudad; en el sur reside apenas el 18%. Las parroquias que albergan mayor cantidad de población colombiana son: Calderón (1780), La Kennedy (1344) e Iñaquito (1413). Además, sus índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) son menores a los de los ecuatorianos: 25,68% de pobreza y 5,02% de pobreza extrema de la población colombiana frente al 29,71% de pobreza y al 7,05% de pobreza extrema de ecuatoriana⁸.

La información acerca de la población colombiana que reside en el DMQ no está centralizada y no hay cifras oficiales, ni siquiera aproximadas. Por ello se requiere hacer el cruce de varias fuentes de información cuantitativa para poder, de alguna forma, alcanzar una aproximación a la Población en Necesidad de Protección Internacional (PNPI).

8 Este es un dato que llama la atención, puesto que de acuerdo a la información cualitativa y cuantitativa que se obtuvo en esta investigación, la población colombiana es especialmente vulnerable en acceso a derechos cuando se la compara con la población local.

Si se revisan los datos de la base Progress-AC-NUR, los sectores de mayor concentración de la población colombiana serían: i) Comité del Pueblo (1315 personas), ii) Carcelén (1016) y iii) Carapungo (891). La única coincidencia entre esta información y la del CPV 2010 es Carapungo, que pertenece a la parroquia Calderón. Aunque esta base registra también otros sectores, del sur de la ciudad, con concentración de personas colombianas (Chillogallo 686, Solanda 525 y la Mena 339), se mantiene la tendencia a preferir la zona norte de la ciudad (ver Gráfico 3).

Estas inconsistencias en la información demuestran que es necesario recurrir a nuevas fuentes para que la aproximación a la población colombiana que reside en Quito sea más profunda. A continuación se revelarán algunos datos generales que se obtuvieron a través del proceso de encuesta. Se mantendrá siempre una aproximación a la realidad de la población local.



Fuente: CPV-INEC 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Ciudad y condiciones de vida

La migración colombiana al Ecuador está marcada por una serie de factores que hace que muchos de quienes migran vivan en condiciones de pobreza y exclusión social. Esta realidad parece seguir ciertas pautas a nivel mundial, donde se advierte una doble tendencia: por un lado, el rechazo a los inmigrantes internacionales (considerados peligrosos y demandantes de trabajo y servicios) y, por el otro, la atracción a los turistas (en cambio considerados fuente de recursos económicos para las economías locales). El sociólogo polaco Zygmunt Bauman entiende que el proceso de globalización económica mundial ha tenido repercusiones negativas sobre la población migrante. Para explicar esto, elabora una distinción entre los “turistas” y los “vagabundos”. Los “turistas” son aquellas personas que están beneficiadas de los procesos de acumulación de capital de la sociedad de mercado y pueden disfrutar de una especie de libre movilidad, viajando por diversión o negocios, y encuentran las comodidades que los desarrollos tecnológicos y la homogenización del consumo global les pueden brindar (Bauman, 1999). Normalmente los “turistas” pertenecen a los países desarrollados del norte y consideran que viven en un mundo sin barreras.

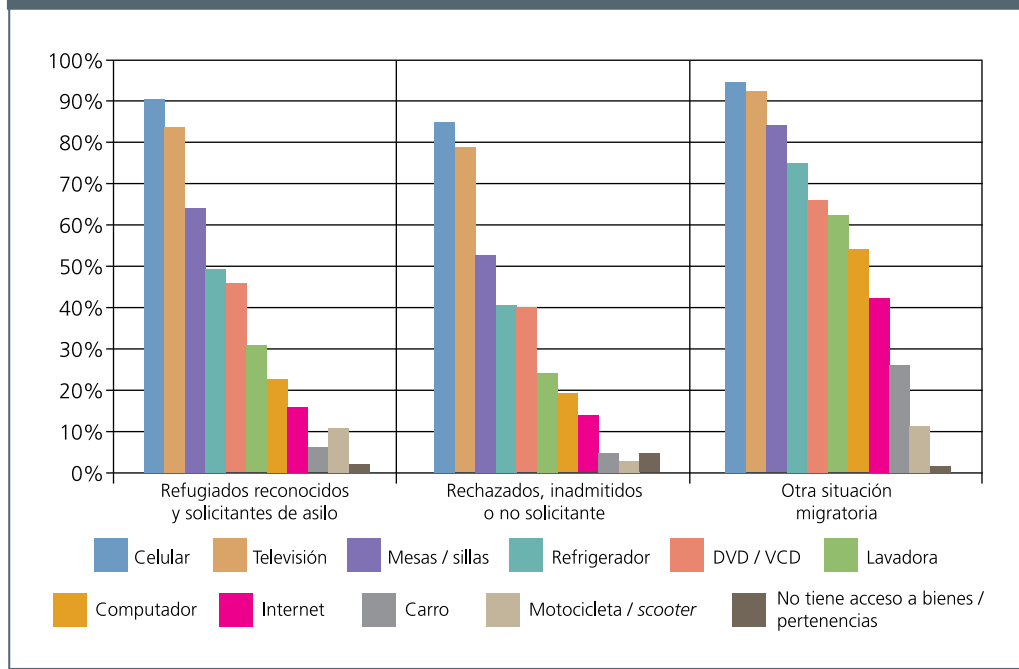
De su lado, los “vagabundos” son aquellos que han tenido que migrar debido a la expulsión de sus lugares de origen por condiciones estructurales, por la violencia y/o por desastres naturales. Los “vagabundos” viajan en las peores condiciones y deben sortear “los muros de controles migratorios, leyes de residencia, políticas de ‘calles limpias’ y ‘aniquilación del delito” (Bauman, 1999: 118). La inmigración colombiana estaría, pues, ubicada dentro de la categoría

de los “vagabundos”, que sufren las consecuencias de las protecciones estatales frente a la migración, en un mundo en el que las mercancías sí pueden circular libremente, mientras que los humanos deben hacerlo selectivamente: “lo que pasa es que el Ecuador es el que nos acoge a los pobres y necesitados. Una persona con dinero se va a otro lugar. Hace su vuelta, alza el vuelo y se va para donde quiera” (Rocío, 37).

Incluso dentro del mismo grupo poblacional colombiano, las condiciones de vida en el DMQ no son homogéneas: están determinadas, en gran medida, por su acceso diferenciado a la documentación. Normalmente, la carencia de documentación legal vulnera los derechos fundamentales de las personas, y en un país en el que la Constitución ha declarado el principio de la libre movilidad, esto resulta bastante contradictorio: “estableciendo una brutal división entre los ciudadanos ‘nacionales’, que disfrutan de todas las prerrogativas legales, y los ‘extranjeros’, a los que se les niegan prácticamente todos los derechos.” (Delgado, 1997: 40). Para profundizar el asunto, se establecen a continuación algunas comparaciones entre aquellos colombianos que tienen algún tipo de documentación que les respalde y les permita vivir legalmente en el Ecuador y aquellos que no tienen sus documentos en regla.

Un dato que es interesante y que parece confirmar lo obvio, es que la población que fue caracterizada como “rechazados, inadmitidos o no solicitantes” —es decir aquellos cuya situación de documentación no está regularizada— son los que soportan las peores condiciones económicas y el menor acceso a derechos. Por otra parte, también se puede encontrar que la población “refugiada y solicitante” tiene menor acceso a derechos que aquella que tiene “otra condición

Gráfico 4
Bienes que tiene el hogar de acuerdo a la categoría migratoria



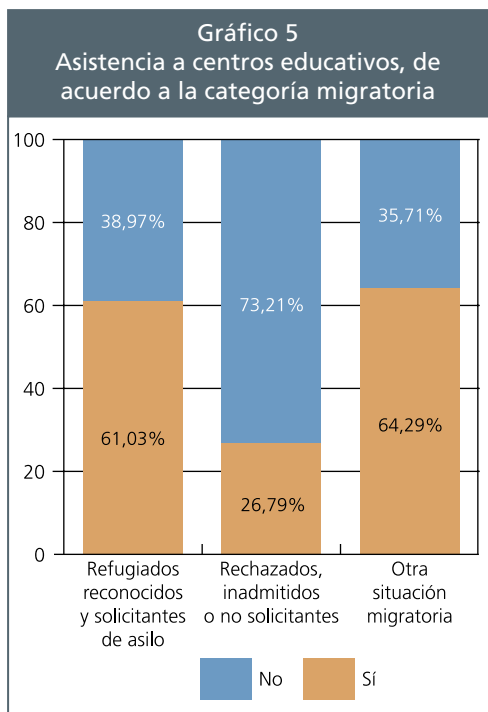
Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

migratoria”. Este dato llama la atención, puesto que la población refugiada se supone que tiene un estatuto especial de protección de parte del estado ecuatoriano y goza del acceso universal a todos los derechos (con excepción de los políticos). Las diferencias entre las personas que se han ubicado en las tres categorías migratorias, se hacen evidentes en las posibilidades de acceso a derechos: desde la posibilidad de poder abrir una cuenta bancaria o educarse, hasta las capacidades de adquirir bienes, como una refrigeradora o un computador.

Más allá de la adquisición de bienes, uno de los derechos básicos más importantes es el acceso a la educación. Aunque el Ecuador ha tenido avances en esta materia, existe aún marginación en algunos sectores de la sociedad. De los datos obtenidos a través de la en-

cuesta, el correspondiente a la tasa de inasistencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad de cursar la educación básica es del 28,78%, y la de aquellos que están en edad de cursar la educación media es de un preocupante 49,30%. Los jóvenes en edad universitaria están marginados del sistema educativo en 83,29%⁹. La falta de acceso a educación profundiza la exclusión social. Y en efecto, no acceder a las herramientas del conocimiento trae a la larga procesos de aislamiento y marginación: “de todas maneras el pensamiento de uno es como de hacer una carrera para ser alguien en la vida, no a toda hora estarles trabajando a los demás, ni nada de eso” (Lucía y Lupita, 19 y 21) (ver Gráfico 5).

⁹ La tasa neta de asistencia a educación superior de los jóvenes de entre 18 y 30 años en Quito es del 35,04% (CPV 2010)



Fuente: CPV-INEC 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

El índice de no asistencia de los NNA de nacionalidad colombiana es superior al de sus pares quiteños, los cuales registran una tasa neta de asistencia, a la educación básica, del 97,1% y del 84,7% a la educación media (CPV-INEC, 2010)¹⁰. Los colombianos, por su parte, registran una tasa de asistencia del 71,22% a la educación básica y de apenas el 50,70% a la educación media. Estas tendencias no serán tan marcadas,

¹⁰ Si se quiere evitar el posible sesgo que provoca el dato global de Quito en el Censo, se puede observar la información a escala parroquial y escoger las parroquias en las que más se concentra la PNPI: Comité del Pueblo, (tasa neta de asistencia a educación básica: 97%, tasa neta de asistencia a educación media: 84%), Carcelén (iguales tasas: 98% y 87%) y Solanda (97% y 89%). Información disponible en: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php/informacion-estadistica/territorial/47-tabulados-censo-de-poblacion-y-vivenda>

aunque sí importantes, cuando los chicos son refugiados (67,90% de tasa de asistencia a educación básica y 61,03% a educación media) o forman parte de la categoría *otra situación migratoria* (82,54% de asistencia a educación básica y 64,29% a educación media). La exclusión más importante en el sistema educativo se da con quienes pertenecen al grupo de “rechazados”: es del 63,22% la tasa de asistencia a educación básica y, del 26,79%, la de educación media. Esta diferencia abismal entre las dos poblaciones marcará tendencias a futuro, en las que una estará aventajada por sobre la otra. Sin embargo, el Ecuador emitió en el año 2008 el Acuerdo Ministerial 337 del Ministerio de Educación¹¹, cuya meta fue procurar educación universal sin importar la nacionalidad, ni la condición migratoria.

Aunque las cifras de NNA de nacionalidad colombiana incorporados en el sistema de educación público ecuatoriano en la ciudad de Quito son las más altas del país, quedan además temas pendientes relacionados con el objetivo en educación que plantea el bachillerato pleno para el año 2022¹². Las condiciones de accesibilidad de los NNA en las categorías *refugiados reconocidos y solicitantes de asilo* y en *otra situación migratoria* son mejores que las de aquellos que no tienen documentación en regla. El gobierno ecuatoriano ha dado pasos para lograr el acceso universal y sin discriminación al sistema educativo estatal. Por su parte, las familias colombianas han hecho una fuerte

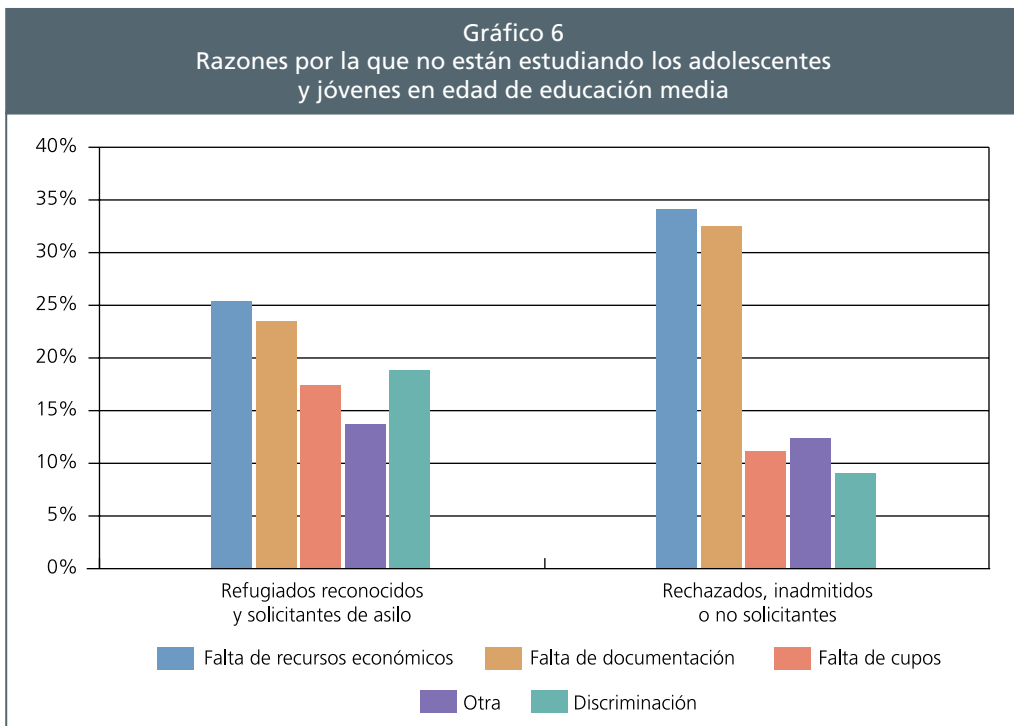
¹¹ Los beneficios de este acuerdo serán incorporados en la nueva ley de educación que emitirá el Ministerio de Educación, en la cual se espera que este acuerdo traiga más beneficios para la población inmigrante.

¹² Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 (versión resumida), marzo 2012, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

apuesta por la educación de sus hijos a pesar de sus condiciones de pobreza. Esta fórmula tiene potencial de ser exitosa si se concreta en políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de la población, y a las condiciones y retos que plantea el contexto local. Es decir que, por ejemplo, se promuevan medidas que se anticipen a situaciones de discriminación por parte de autoridades educativas o a los peligros de deserción por problemas económicos o por malas relaciones dentro de las instituciones de educación.

Pese a todo, hay en la normativa actual problemas y en el sistema educativo todavía se mantienen los niveles de marginación que debieron haber sido superados a través de la implementación del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación. En este reglamento se definen claramente los requisitos

en materia de documentación que permitan el acceso al sistema educativo ecuatoriano. Sin embargo, la falta de documentación (28,02%) es la segunda razón, después de la falta de recursos económicos (29,09%) por la que los NNA en edad escolar no estudian. La aducida “falta de cupos” como razón dada por los encuestados podría estar escondiendo procesos de discriminación, y su incidencia alcanza un preocupante 9,43%. La falta de documentación prevalece entre niños, niñas y adolescentes en la categoría *rechazados, inadmitidos o que no realizaron una solicitud de asilo* (32,81%) frente a quienes son refugiados (23,97%). Por su parte, con respecto a la situación de ausencia escolar de los once niños de la muestra categorizados como migrantes se aducen las siguientes razones: falta de recursos económicos (3 casos), falta de documentación (3),



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

discriminación (2), responsabilidades familiares o trabajo (2) y otra razón (1). Las dos principales causas son las mismas que en las otras dos categorías migratorias. Se verifica, entonces, que el tema de documentación sigue siendo un problema importante al momento de incorporarse al sistema educativo público ecuatoriano. De hecho, los adolescentes de nacionalidad colombiana en edad de cursar el bachillerato, que registran tasas de asistencia bastante bajas, parecen sentir este problema con mucha mayor incidencia (28,92%) (ver Gráfico 6).

La “falta de recursos económicos” es una razón nombrada tanto en los grupos de 5 a 14 (29,09%), como en los de 15 a 17 años de edad (25,23%). A pesar de que la mayoría de ellos asisten a instituciones públicas que no tienen costo, los rubros relacionados a movilización y materiales no pueden ser cubiertos por las familias más pobres: “bueno ya logramos los cupos, no sé a dónde van a ir. Si me los pudieran dar aquí para que ellos puedan ir a pie... Ese es el problema de la plata, para yo poder pagarles los pasajes” (Roberto, 43). Además, sobre todo en el caso de los jóvenes, cuando la situación económica familiar es inconveniente, ellos deben iniciarse en la vida laboral a más temprana edad. Tal podría ser el caso de los hijos de madres cabeza de hogar. La posibilidad que tienen estas mujeres de ser apoyadas económicamente por sus hijos dependerá de sus edades y de la priorización que la familia da –o no– al estudio de los menores: “Mi hermana empezó a trabajar y mi mamá la dejó [hacerlo], porque gana \$100, que sirve para el arriendo... Pero ya se nos voló de la casa” (grupo focal de mujeres jóvenes colombianas). Aunque la participación de los menores en la economía familiar puede combinarse con su asistencia al colegio, en los casos más extremos ellos se dedican solamente a la generación de

ingresos para el hogar. Las malas condiciones estructurales obligan a que las economías familiares entren en una suerte de complementariedad en la que participan todos sus miembros. Este fenómeno está ampliamente difundido entre la población ecuatoriana de escasos recursos.

Ahora bien, debido a las dificultades que tienen muchos padres colombianos para inscribir a sus hijos en las instituciones educativas públicas, se han generado algunas estrategias para hacerlo de manera informal. Estas estrategias dependen de las redes construidas y de la ayuda de personas ecuatorianas, quienes facilitan la inscripción de chicos de nacionalidad colombiana presentándose como representantes legales, debido a que los padres no tienen la documentación que solicitan los centros educativos.

Perdimos el refugio, y me pedían el número de cédula y el número que ellos tienen de Colombia aquí no vale. Entonces, como no vale, no pueden acceder al estudio. Me tocó a mí pedirle de favor a un familiar, al esposo de mi hermana –que es ecuatoriano–, que me ayudara a mí: por lo menos hacer como el representante legal. O sea, yo igual asisto a todas las reuniones, pero en realidad mi cuñado quedó como representante legal (Gustavo, 39).

El caso precedente corresponde a una persona que, mientras era solicitante de asilo y contaba con un documento que certificaba su condición migratoria, no tenía problemas para matricular a sus hijos. Pero cuando su solicitud de asilo fue rechazada, ya no pudo inscribirlos en la escuela.

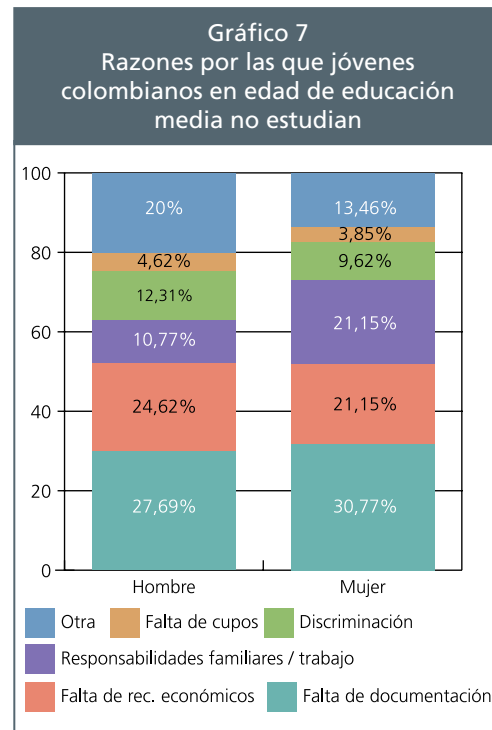
Si la situación es compleja a nivel de educación básica, es mucho más preocupante a nivel de educación media. Casi la mitad de los adolescentes en edad de estudiar, no

lo hacen. A esto se pueden sumar los altos niveles de vulnerabilidad de algunos de los barrios en los que viven. Conviven con tráfico de drogas y delincuencia, cosa que podría propiciar su vinculación con estas redes informales¹³. Este vínculo no responde a una esencia violenta y maligna que tienen los jóvenes de los sectores marginados y excluidos, sino a las condiciones que les impone el sistema en el que viven. De acuerdo a lo planteado por Loïc Wacquant, la dedicación de tiempo completo a actividades ilícitas es la consecuencia de no querer trabajar como esclavos, en malas condiciones y sin ningún tipo de seguridad (2001). Estas redes posibilitan a los jóvenes incluso un ascenso social que el sistema capitalista formal no permite (ver Gráfico 7).

Si las razones por la que los adolescentes no estudian son clasificadas por género, se pueden observar algunas particularidades. Aunque las dos primeras razones se mantienen iguales, se obtiene una diferencia importante entre hombres y mujeres en cuanto respecta a la inasistencia por “responsabilidades familiares o trabajo”. La diferencia de 10 puntos porcentuales podría ser atribuida a la maternidad adolescente, problemática que es compartida por las jóvenes ecuatorianas y que las obliga a abandonar los estudios. Frente a ello, se debería pensar en sistemas de educación y cuidado que permitan a jóvenes y adolescentes que son madres continuar con sus procesos de educación y formación profesional.

La educación media es más excluyente que la básica, tanto al nivel burocrático

13 Respecto a este tema, fue interesante la exploración a través del grupo focal del barrio Comité del Pueblo. Los jóvenes entrevistados conocen perfectamente a los muchachos locales que son microtraficantes y delincuentes. Incluso algunos de ellos tienen hermanos y amigos en prisión.

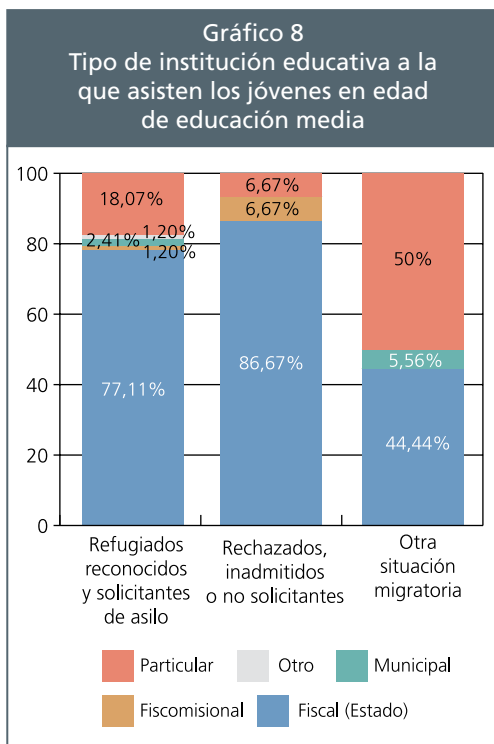


Fuente: CPV-INEC 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

como en sus niveles internos de discriminación. De ahí que las familias de adolescentes que tienen posibilidades económicas han optado por inscribir a sus hijos en el sistema de educación privada. Se observa así que el acceso a la educación particular es más alto en niños, niñas y adolescentes en “otra situación migratoria” que en los pertenecientes a los otros grupos. En cambio, los hogares con personas cuya solicitud fue rechazada e inadmitida tienen menor participación en la educación privada que los otros grupos (ver Gráfico 8).

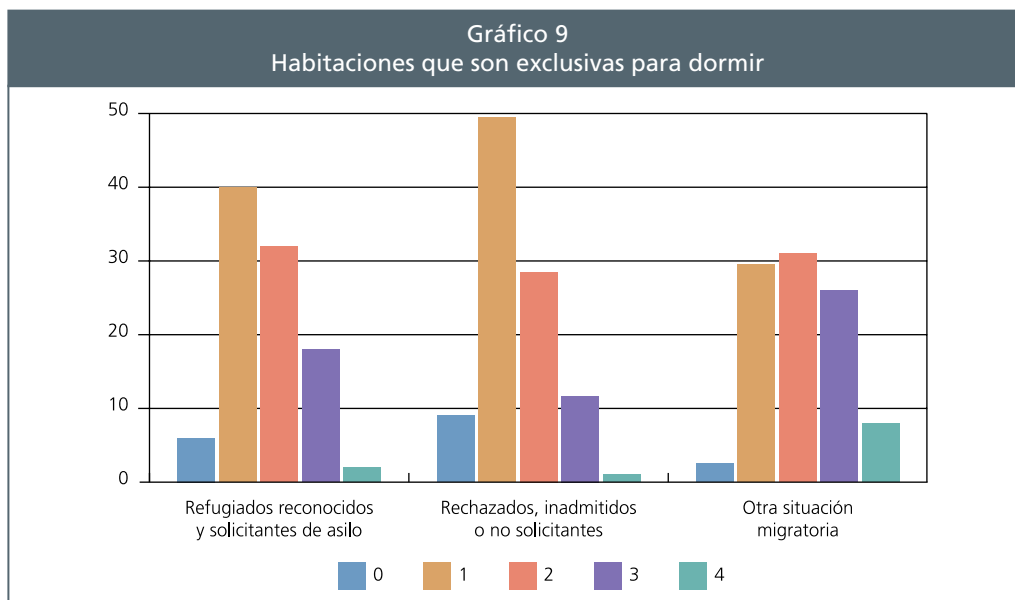
Otro indicador importante acerca de las condiciones de vida tiene que ver con la vivienda, tanto en las formas de acceder a ella, como en el lugar y las condiciones de habitabilidad. El número de habitaciones de uso exclusivo para dormir indica el posible nivel de hacinamiento de las familias. De los datos



Fuente: CPV-INEC 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

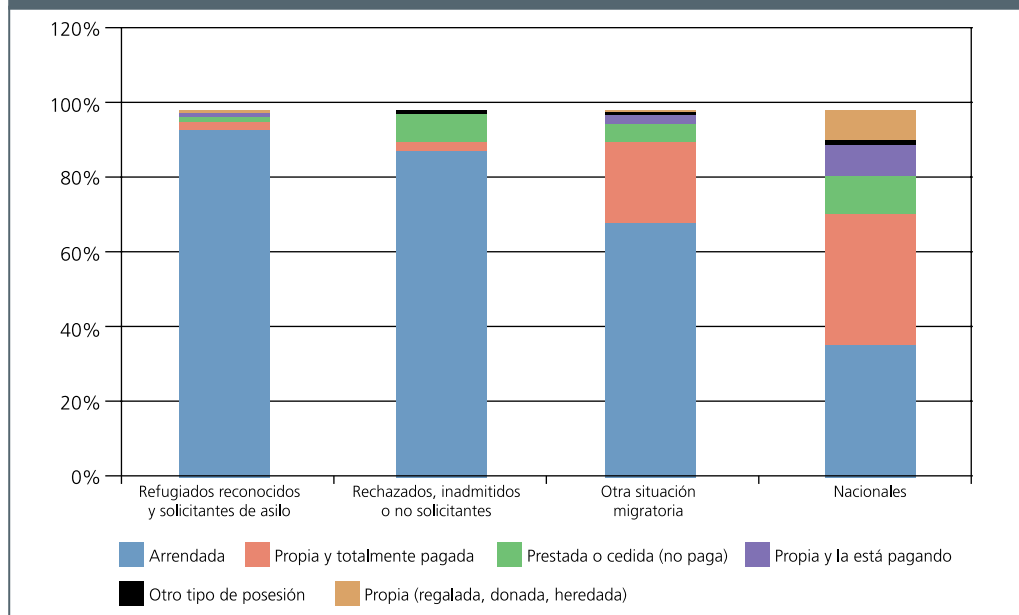
obtenidos a través de la encuesta se advierte que los grupos familiares que viven un nivel de hacinamiento mayor son los rechazados, inadmitidos y no solicitantes, cuyo promedio total es una habitación exclusiva para dormir en su lugar de vivienda. El dato de hogares que están dentro de esta categoría y que no tienen una habitación exclusiva para dormir suma el 8,6%. Los refugiados y solicitantes y aquellos que están en otra situación migratoria tienen un promedio de dos habitaciones exclusivas para dormir en su lugar de residencia; quienes tienen otra condición migratoria, como es usual, logran mejores indicadores. Este grupo tiene dos habitaciones para dormir en el 31,5% de los casos y 3 habitaciones en el 26,1% (ver Gráfico 9).

En cuanto al acceso a vivienda propia, si se comparan los resultados de la encuesta de colombianos en Quito con el CPV-INEC 2010, la diferencia existente entre ellos y la población local es importante (ver Gráfico 10). Aunque el acceso a vivienda para



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Gráfico 10
Acceso a vivienda propia



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013

Elaboración: Instituto de la Ciudad

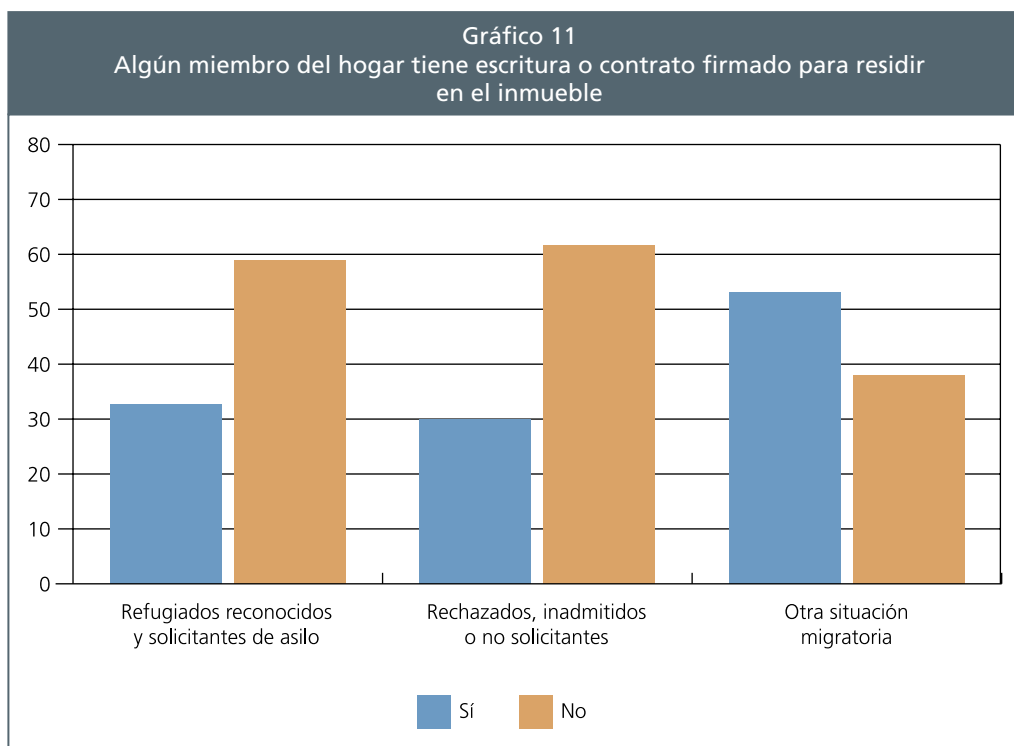
los ecuatorianos de los sectores económicos más empobrecidos de la ciudad representa un problema importante, los índices de tenencia de vivienda propia de los colombianos son aun más preocupantes.

La única salvedad podría ser la de aquellos que tienen otra situación migratoria, con un acceso a vivienda propia y totalmente pagada en el 21,8% de casos y, aun así, se mantiene muy por debajo del porcentaje de los nacionales (33%). Este grupo tiene un acceso privilegiado a la vivienda en comparación con los refugiados y solicitantes, quienes alcanzan apenas el 2,60%, y con los rechazados (3,3%)¹⁴.

¹⁴ El hecho de que este último dato sea mayor que el de los refugiados y solicitantes podría explicarse por el hecho de que los rechazados de la muestra residen por más tiempo en la ciudad y, por lo tanto, ya empiezan a plantearse el acceso a vivienda propia.

Del porcentaje de personas en la categoría *otra situación migratoria* que han accedido a vivienda propia y totalmente pagada, el 26% están nacionalizados y el 14,7% tienen visa de amparo. Esto indica que la visa de amparo permite un mayor derecho al acceso a vivienda propia que la condición de refugiado (3,9%) o de solicitante (1,1%). Efectivamente, la nacionalización es la mejor estrategia que tienen los colombianos para el acceso a derechos. Valga notar que los grupos familiares con otra situación migratoria son los que mayor presencia de ecuatorianos tienen. Esto explica su mayor incorporación a redes familiares que promueven el acceso a este tipo de beneficios a través de sistemas de cooperación, apoyo y solidaridad.

En cuanto al nivel de formalidad con la que han accedido los inmigrantes colombianos a la vivienda en el DMQ, se encuen-



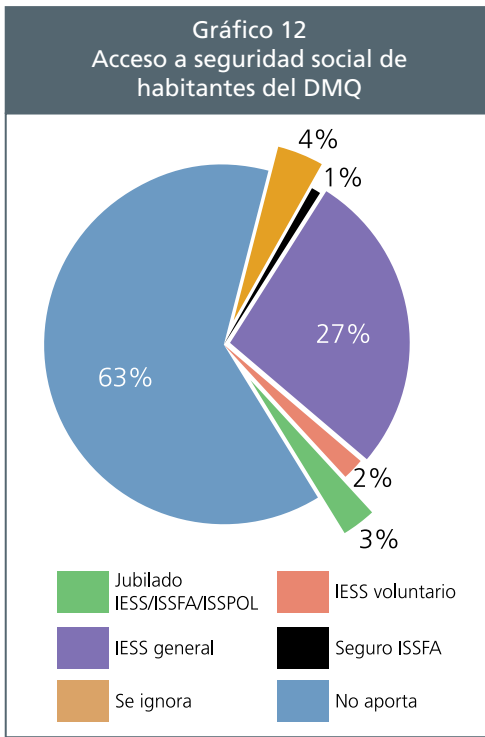
Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

tran nuevamente mayores niveles de bienestar en el grupo *otra situación migratoria* (ver Gráfico 11). Los refugiados y solicitantes son el grupo que, por su condición de extranjero, más rechazo ha sufrido al intentar el arriendo de departamentos (41,9%). No así, en cambio, los del grupo *otra situación migratoria*, quienes son los que menos problemas han tenido en este asunto (46,9%); manifiestan, además, haber sufrido menos discriminación por su nacionalidad (21,6%). A pesar de la informalidad con la que se manejan los procesos de arrendamiento en la ciudad, la falta de documentos ha perjudicado en mayor medida a los rechazados (en el 16,8% de casos) al momento de alquilar un departamento.

Con respecto al acceso a la seguridad social o a la privada (ver Gráficos 12 y 13),

se observa que los residentes colombianos mantienen índices bajos. La población local también tiene limitaciones debido a las condiciones laborales precarias y al alto nivel de informalidad que caracteriza a la economía local. Esto invita a pensar en la vulnerabilidad que sufre un gran porcentaje de habitantes de la ciudad al no tener un respaldo en casos de emergencia médica, ni poder obtener otros beneficios (para otros relativamente de fácil acceso, y siempre con las mejores tasas del mercado) que ofrecen estas entidades sociales, como los créditos para vivienda.

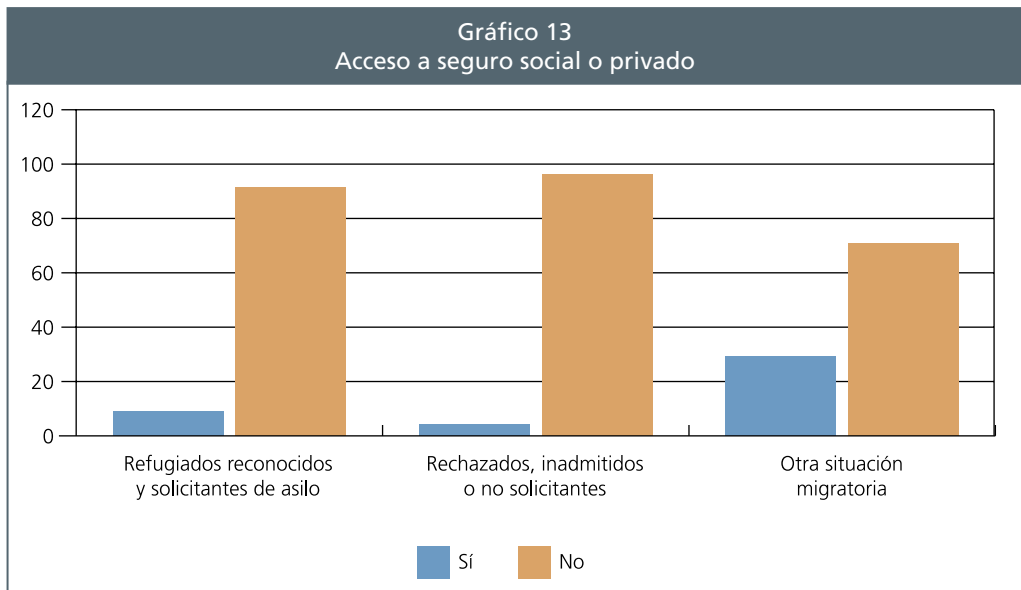
A este respecto, la población colombiana residente en la ciudad tiene un acceso más bajo que el de la población ecuatoriana. Esto no llama la atención si se toman en cuenta todos los problemas que existen en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad So-



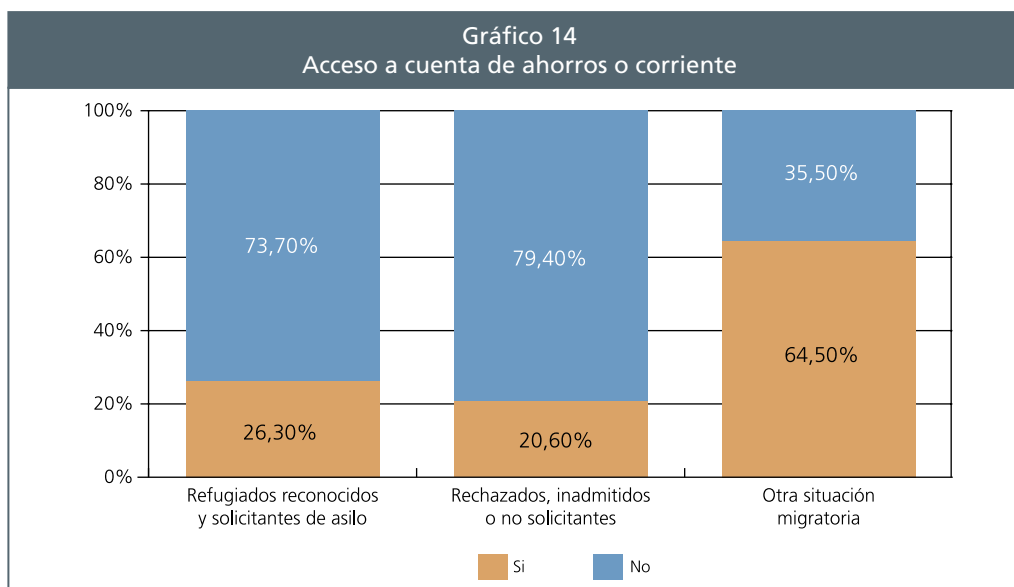
Fuente: CPV-INEC 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

cial (IESS), por ejemplo, para dar una clave personal a los refugiados y solicitantes (Arcentales, 2012). El 9,20% de refugiados y solicitantes, el 4,6% de rechazados y el 30,2% en otra situación migratoria tienen acceso a algún tipo de seguro. Entonces, la vulnerabilidad de la población que ha sido rechazada, inadmitida o no solicitante es importante. Por otra parte, los datos de la población que tiene otra situación migratoria son comparables con los de la población local.

Respecto, por otra parte, al acceso limitado de la población colombiana al sistema financiero formal, se pueden observar algunas tendencias. Aunque este es un problema que comparten con la población local que ha sido excluida históricamente de este tipo de servicios, se encuentra que el sistema financiero tiene altos índices de rechazo a la población colombiana. Muy pocas instituciones financieras nacionales abren sus puertas a la población refugiada o solici-



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad



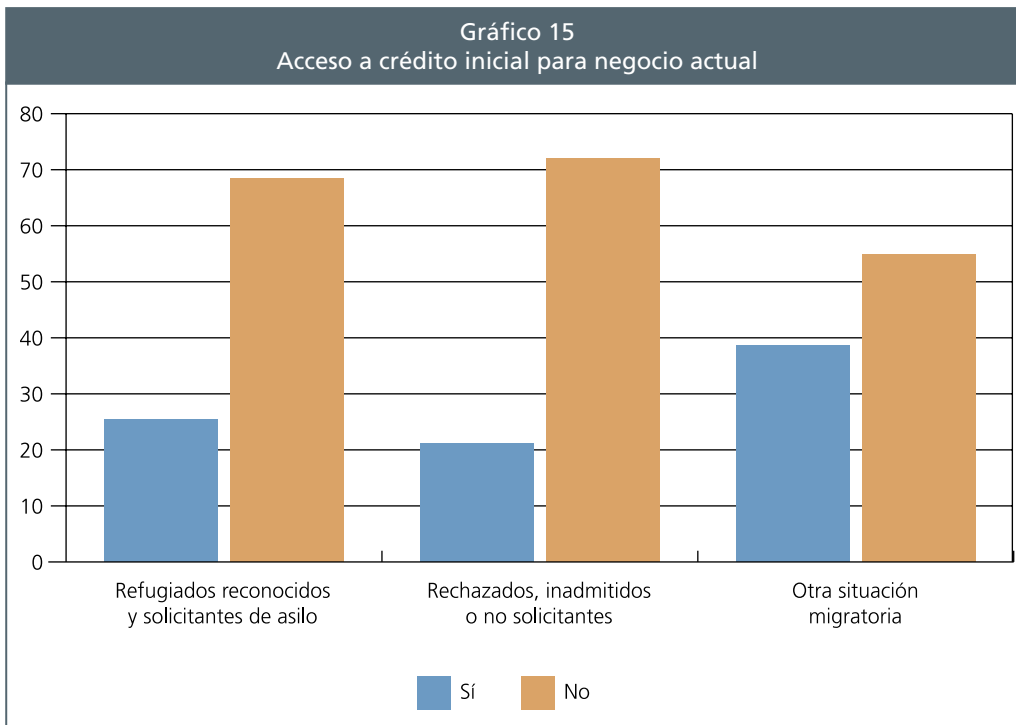
Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

tante: no cambian cheques, no les permiten abrir una cuenta de ahorros y, aun más difícilmente, les brindarán algún tipo de crédito: “Usted va a un banco que le presten: que no, que ‘usted es colombiana’, que ‘aquí no le podemos dar crédito a colombianos’. Que ‘tiene que tener la cédula de aquí’, que ‘tiene que tener recomendaciones’, que ‘tiene que tener una casa’... y uno, ¿de dónde, si no tiene?” (Rosa, 21).

Los datos de la encuesta revelan que el acceso a cuentas bancarias en el sistema financiero (ver Gráfico 14) es mucho más limitado entre los refugiados y solicitantes y rechazados, inadmitidos o no solicitantes, que entre aquellos que tienen otra situación migratoria. Esto se debe, entre otras cosas, al mayor nivel de aceptación que tienen documentos como la visa de amparo o la residencia. Muchas instituciones financieras no aceptan, a pesar de los 10 dígitos que registran, los documentos de refugiados para realizar los trámites bancarios. Asimismo, la razón más importante por la que las perso-

nas colombianas no acceden a cuenta es la falta de documentos (50,9% de los casos). Esta es la principal razón también para los “refugiados y solicitantes” (49%) y para los “rechazados, inadmitidos o no solicitantes” (64,9%). La segunda razón citada es la falta de dinero (16,4%), lo que invita a pensar que la exclusión del sistema financiero no responde únicamente a la discriminación vergonzosa que practican los bancos privados, sino que se complementa también con la situación de pobreza que vive la PNPI que reside en el distrito.

Si el acceso a una cuenta bancaria es difícil, la capacidad de endeudamiento en el sistema bancario nacional es prácticamente nula. Cuando se preguntó a los entrevistados si debieron solicitar o acceder a capital inicial o crédito para su negocio actual, el 30,8% respondió afirmativamente. Nuevamente, se encuentra una realidad diferenciada entre aquellos que tienen estancia legal y los que no. Llama la atención que, en muchos indicadores, ser *refugiado o solicitante*



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

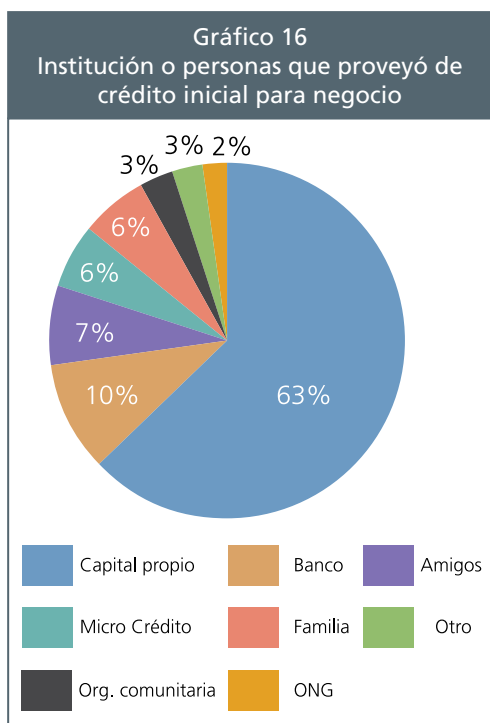
es prácticamente igual que ser *rechazado, inadmitido o no solicitante*. En otras palabras, el estatus de refugiado no está ni social ni institucionalmente legitimado. Y así, para el 49% de refugiados, la razón de no acceder al crédito es la falta de documentos.

Cuando se les preguntó a los encuestados que sí obtuvieron un crédito acerca de dónde lo habían conseguido, apenas el 10% dijo que lo obtuvo de un banco. Esta respuesta se clasifica, según las categorías de situación migratoria, así: refugiados y solicitantes en 4,8%, rechazados, inadmitidos o no solicitantes en 4,5% y quienes tienen otra situación migratoria en 26%. El mayor acceso al sistema financiero registrado por el último grupo está directamente relacionado con las redes que han logrado tejer, debido al alto porcentaje de familias binacionales que se

han creado. Los ecuatorianos son muchas veces los miembros de la familia que acceden al crédito o sus familias son las que garantizan los créditos para las personas colombianas:

Antes trabajaba de comerciante informal. Mi esposa tenía la idea del negocio, porque sus familiares en Quito tienen este tipo de negocio. Ellos nos ayudaron con el capital para invertir. Pudimos acceder a un crédito en el Banco de Fomento. La familia de mi esposa sirvió de garante (Ricardo, 43).

Yo saqué \$5000, cosa que yo me quedé aterrada. Pero yo digo que más fue por él, no por mí, porque a nosotros —a mí me pidieron los papeles, la cédula, ingresos. Pero yo no tengo ni cuenta bancaria (Mireya, 43).



Fuente: CPV-INEC 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Este tipo de redes también se pueden extender a las amistades. Sin embargo, siempre es importante ser parte de un grupo familiar local. Aquellos que no tienen este tipo de redes familiares consolidadas deberán acceder a otro tipo de opciones: el “chulco” o “préstamos gota a gota”¹⁵, por ejemplo.

Entre los mismos colombianos prestan plata, pero un poquito más alto. No le piden papeles, no le piden a uno nada. Que le presten al 20%, sí, pero eso ayuda, hasta para los mismos ecuatorianos

15 Estas son dos maneras de préstamos informales, calificados de “usura” por las autoridades y caracterizados por sus altas tasas de interés (15, 20% e incluso más). La forma insistente de cobro es también característica: diaria, semanal o mensual; de ahí también el nombre: “gota a gota”. El prestamista, en cambio, suele ser llamado *chulquero*.

ellos les hacen el favor. Esa es la forma de colaboración (Adela, 38).

Sí, [los chulqueros a los que les pedimos son] todos colombianos, porque uno le pide prestado a un ecuatoriano, Dios mío... Ahí mismo vienen, que le dejemos algo en prenda. Nosotros nos hemos estado muriendo de hambre, y que nos fien, que “nos presten”, como dicen ustedes, una libra de arroz, pero que no, que no se fía, que los colombianos son mala paga (Juana, 19).

De acuerdo a la investigación de Ortega y Ospina (2012), el acceso a prestamistas informales llega al 16%. En la encuesta de esta investigación no se tomó en cuenta la variable “prestamista informal” entre los proveedores de crédito para negocio. Sin embargo, parecería que existe una posibilidad de leer entre líneas a estos datos. La preeminencia de la opción “capital propio” (63%) llama la atención, sobre todo cuando los grupos más empobrecidos son los que tienen una mayor participación de este rubro: refugiados y solicitantes, en el 66,2% de casos, y rechazados, inadmitidos o no solicitantes en el 69,1%. Parece que este dato sobre el capital propio está escondiendo la incidencia de acceso a crédito informal, sobre todo si se considera que no se ha contemplado la variable y que se persigue oficialmente este tipo de negocio. La existencia del “chulco” responde al poco acceso a crédito que tienen las personas que habitan en sectores marginados de la ciudad. Las economías de los vendedores informales y ambulantes dependen de este tipo de dinámicas:

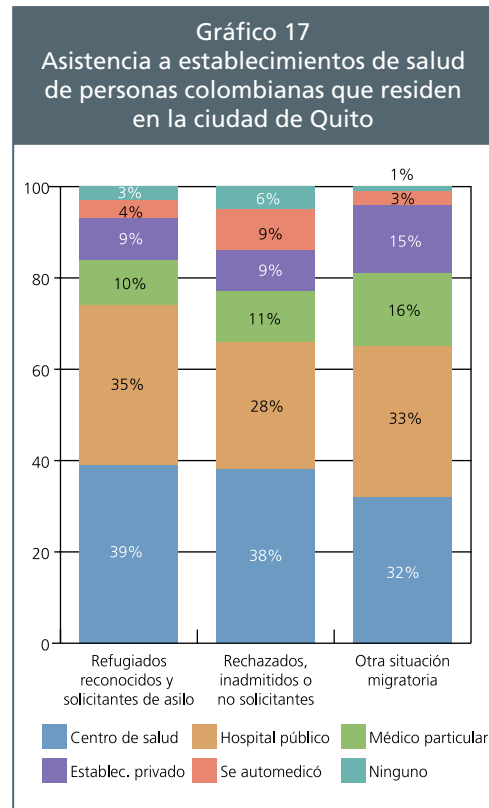
Los comerciantes requieren del chulco para poder trabajar. Ellos no piden documentos ni garante, cobran 20% sobre el préstamo y piden la cuota a diario. Los que más se dedican [a esto] son los

colombianos y prestan a ecuatorianos y colombianos. Con el control a los chulqueros perjudican a los comerciantes (Carmen, 53).

Sin querer afirmar que el “chulquero” es un benefactor público, se destacan algunas de las razones de su importante participación en las economías paralelas de la ciudad, de las que la población en situación de movilidad humana (nacional e internacional) obtiene los recursos para su subsistencia.

Otro factor determinante para observar las condiciones de vida de la población es el derecho a la salud. Como ya se ha observado en estudios anteriores, el acceso a salud por parte de la población colombiana residente en el Ecuador no es problemático¹⁶. La gran mayoría de población colombiana acude a centros de salud u hospitales públicos. Los establecimientos locales de salud no requieren de documentación en regla y están obligados a brindar sus servicios de atención y medicina gratuita a todos los pacientes (70,6% de los encuestados se atendieron en establecimientos públicos ecuatorianos). Si se compara entre las tres categorías migratorias, se observa que quienes más acuden a establecimientos privados son los que tienen otra categoría migratoria. Esto responde a su mayor capacidad adquisitiva y al aura positiva que tienen los establecimientos privados entre los locales. Ellos son los que más se inclinan por la respuesta “servicio de salud deficiente” cuando explican las razones por las que no han acudido a un establecimiento de salud pública (ver Gráfico 17).

16 Incluso estudios como el de Escobar (2010) muestran que las mujeres refugiadas han aprovechado de mejor manera que las mujeres ecuatorianas los servicios de maternidad gratuita y chequeos pre y postnatales que brinda el sistema público de salud ecuatoriano.



Fuente: CPV-INEC 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

El grupo poblacional con el índice más alto de no haber recibido atención médica es el de rechazados, inadmitidos o no solicitantes (14,9% del total de respuestas entre automedicarse y no haber accedido). Esto muestra nuevamente que la falta de documentación en regla los hace más vulnerables. A pesar de ello, el acceso al sistema de salud pública está garantizado para la mayoría de población de las tres categorías migratorias. En todo caso, el sistema de salud tiene algunas veces problemas de calidad, percibidas tanto por colombianos como por ecuatorianos.

Derecho a la ciudad: acceso al espacio público y participación de los colombianos residentes en el DMQ

El derecho a la ciudad corresponde a una visión integral de la realidad de los sujetos urbanos, en la que se toman en cuenta elementos de acceso a derechos básicos, pero también el acceso a la ciudad misma. Henry Lefebvre explica cómo se dieron los procesos de urbanización en las grandes urbes desarrolladas, cuyas burguesías industriales dispusieron un nuevo orden jerárquico de centralidades en el que se privilegiaron los mejores espacios para el capital financiero e industrial y se expulsó al pueblo hacia las periferias.

Aunque los procesos urbanísticos de la ciudad de Quito no se han dado de una forma igual a la de las urbes europeas industrializadas¹⁷, se puede ver que existe una tendencia hacia la construcción de “centralidades” en las que se privilegian los edificios de la administración pública, del capital financiero, de los principales centros de consumo y de residencia de las élites locales, mientras que los sectores empobrecidos tienen una tendencia a situarse en las periferias ubicadas sobre todo en los extremos norte y sur de la ciudad. Estos sectores tienen problemas de acceso a derechos básicos;

17 Lefebvre advierte que el proceso de creación de periferias urbanas en los países en vías de desarrollo no corresponde a un desplazamiento de amplios sectores de población por parte de las élites industriales, sino a procesos de migración de gente del campo a la ciudad, debido a la profunda crisis en el sector rural. Si se toman en cuenta los procesos de inmigración internacional colombiana a Quito, y sin dejar de relevar la importancia del conflicto armado que vive ese país, ellos formarían parte del crecimiento urbano por el fenómeno de llegada de población empobrecida hacia la ciudad.

han sido marginados de sus posibilidades de disfrute de la vida cotidiana y empujados a sobrevivir, y han perdido su disponibilidad de tiempo para actividades lúdicas.

Accesos diferenciados y usos del espacio público para la recreación

El acceso al espacio público de recreación en la ciudad de Quito goza de buena salud. Esto se debe a que la administración tuvo una política de generación de espacios para los ciudadanos a través de un proyecto integral de construcción de redes verdes y lúdicas en toda la ciudad. Este tipo de emprendimientos públicos buscan potenciar el derecho a la ciudad de los habitantes de Quito, por medio de procurar el acceso universal a espacios verdes cercanos. De acuerdo a información recabada por el Instituto de la Ciudad, “la Organización Mundial de la Salud establece un estándar mínimo de áreas verdes por persona de 9 m² (y un óptimo de 14 m²). En el DMQ el promedio de áreas verdes por habitante llega a los 13,5 m²/hab., que, luego de incluir el Parque Bicentenario llegará a los 14,1” (Boletín Estadístico ICQ, #15). La administración del Municipio de Quito ha inaugurado varios parques metropolitanos¹⁸. Sin embargo, la preferencia que tiene la población quiteña por parques como La Carolina, El Ejido o La Alameda no ha sido removida por los grandes atractivos que presentan las nuevas instalaciones.

En la indagación cuantitativa también se vio que el parque La Carolina es uno de los espacios públicos favoritos de la población colombiana: “La Carolina es chévere: ahí pasear y nada más conozco” (Sonia, 19).

18 Parque Metropolitano del Sur, Cuscungo, La Armenia, Equinoccial, Chilibulo y Bicentenario.

Este parque es concebido como uno de los espacios en que los inmigrantes y la población local pueden relajarse, pasar momentos divertidos, alejados de las tensiones que producen las dinámicas laborales intensivas y los procesos conflictivos: “Me gusta ir a La Carolina [...], porque hay gente alegre, uno ríe, la gente es bien, no es brava” (Derly, 23).

Otro elemento importante de los espacios públicos tiene que ver con su mantenimiento y buenas instalaciones. Aunque el parque La Carolina es la centralidad más importante para los antiguos y nuevos residentes de la ciudad, los pobladores de nacionalidad colombiana también asisten a otros espacios, como El Ejido, La Alameda o el parque Metropolitano Guanguiltagua. En estos espacios reconocen las buenas instalaciones existentes y las posibilidades de recrearse en familia y respirar aire puro:

Los niños siempre nos decían que fuéramos. Ellos disfrutaban mucho jugando en el parque [El Ejido], porque tiene bastantes atracciones. Normalmente los parques en Colombia son así pequeños, solo con sus bancas nomás para sentarse las personas a conversar... no tienen juegos. Me encontré que estos parques de acá tienen hasta para hacer ejercicios, entonces sí es algo muy diferente (Rodrigo, 39).

Además de los parques, otro de los espacios apreciados por los colombianos que residen en la ciudad es el Centro Histórico, donde encuentran posibilidades de realizar varias actividades recreativas como apreciación de la arquitectura antigua, paseos recreacionales en familia, asistencia a cultos religiosos. Veamos dos testimonios al respecto:

Quito, por la cuestión histórica [...], tuve la dicha de conocer, porque nosotros allá también tenemos unos sectores coloniales muy antiguos, pero ustedes

aquí tienen algo: una novena maravilla del mundo (Jacinto, 57).

[...] me gusta mucho ir a la Basílica, a las iglesias... exacto, hermosísimas. Es donde voy a misa –yo soy una persona católica y creyente–, entonces ahí estamos (Rubén, 46).

La accesibilidad para las personas de nacionalidad colombiana a estos espacios públicos de la ciudad está marcada por dos aspectos importantes: condiciones estructurales y documentación.

Recreación y condiciones estructurales

El acceso a espacios de recreación está directamente relacionado con las posibilidades económicas de las personas. Por eso, a pesar de que existen espacios públicos gratuitos, muchos no pueden acceder a ellos debido a la falta de tiempo. Se pudo constatar, a través de algunos testimonios, que muchas personas cumplen jornadas laborales extendidas que incluyen fines de semana, lo que limita sus posibilidades de acceso a la recreación (el promedio de horas de trabajo por semana del total de los encuestados es 48,4 horas¹⁹).

Otro elemento importante que limita las posibilidades de recreación tiene que ver con una tendencia hacia la privatización de los espacios públicos. En Quito, por ejemplo, se ve que en los últimos años se ha dado una expansión de los centros comerciales. Estos espacios privados, que privilegian el consumo como única posibilidad de interacción social, van ganando terreno entre los ciudadanos, que empiezan a concebirlos

¹⁹ Sin embargo, quienes superan las 50 horas de trabajo por semana son el 41,2% de refugiados y solicitantes, el 42,1% de rechazados, inadmitidos, y el 41,6% de personas en otra situación migratoria.

como los espacios públicos de mayor interés y concurrencia²⁰. Entre ellos se encuentran los restaurantes, los bares, los cines y los lugares turísticos. Su preminencia limita el acceso a las posibilidades de entretenimiento y recreación para aquellos que no tienen una amplia capacidad adquisitiva:

No pues, aquí en el barrio el parque de aquícito, que llevamos a los niños cada que es domingo a dar una vuelta. Para irse a algún otro lado no hay cómo. Y también para salir con los niños que se antojan de todo, no hay cómo, porque no hay plata (Diego, 23).

Me comentaron que la Mitad del Mundo estaba aquí cerquita. Nos fuimos un domingo pero no entramos a todo, porque toca pagar como tres dólares y estábamos sin plata (Julio, 40).

De esta manera se puede ver que muchas veces la sociedad de consumo mantiene al margen a grupos sociales que no pueden pagar por los productos, por los servicios y por la diversión, todos ellos diseñados desde las industrias culturales y las industrias del entretenimiento.

En lo que se refiere al acceso al espacio público, otro elemento a tomar en cuenta es la mejor o peor dotación de infraestructura que reciben los diferentes sectores de la ciudad, fenómeno directamente ligado a la construcción de centralidades: “Hay bastantes parques bonitos: el parque La Carolina, parque El Ejido... Sino que la otra que yo he visto, por ejemplo, aquí en el parque

de Tumbaco [...] es oscuro. En cambio allá el parque es iluminado, tiene mucha luz” (Luis, 18). Los espacios públicos de la ciudad se dividen entre los locales del barrio y los centrales, que se concentran en ciertos sectores de la ciudad. Existen sectores de la ciudad, como Calderón o Tumbaco, en los que la dotación de instalaciones públicas es deficitaria, lo que marca también una diferenciación entre centro y periferia.

Documentación y el derecho a disfrutar de la ciudad

Como se vio anteriormente, la falta de documentos en regla determina peores condiciones de acceso a derechos básicos como el trabajo o la educación. Cuando se habla del acceso a la ciudad, o del derecho a recrearse y a circular libremente, se puede observar que la población indocumentada tiene serios problemas: “Si me queda tiempo sí, pero no tengo documentos y hay que ser precavidos, como dicen ustedes. Si uno se mete a una discoteca, pues se está arriesgando más a que lo molesten o lo cojan, y que lo deporten a uno” (Mariano, 46).

El estado ecuatoriano ha aplicado incluso algunas estrategias que amedrentan a las personas indocumentadas. Por ejemplo, las personas que no han sido reconocidas como refugiadas reciben una notificación en donde se les advierte que tienen 15 días para abandonar el país. También se han registrado numerosos casos de extorsión de parte de la Policía de Migración, que ha cobrado coimas para no deportar a las personas que no tienen sus documentos en regla. Esto ha llevado a que las personas indocumentadas deban recluirse en su espacio doméstico, sometiendo incluso a niños a este encierro.

De ahí que la necesidad de pasar desapercibidos implique la generación de estrategias

20 En el marco de la investigación sobre jóvenes y espacio público (Instituto de la Ciudad, 2013), se realizó una encuesta en que se preguntó a la población acerca de sus percepciones sobre qué es el espacio público. La opción que obtuvo más respuestas fueron los parques (96,2%) y, en segundo lugar, los centros comerciales (54,8%).

basadas en el conocimiento de las dinámicas que se dan en los diferentes sectores de la ciudad. Así, las personas que no tienen documentos se informan, a través de sus redes sociales (no virtuales), sobre los barrios donde se puede vivir más tranquilamente, sin estar sometidos a un estado de incertidumbre constante por la posibilidad de ser deportados. Este problema se agrava cuando las personas acarrean riesgos desde Colombia:

Porque póngase, en cualquier lado más central hay más Ley. Entonces, hay más probabilidades de que lo deporten, y uno tiene que evitarse los problemas. Póngase uno viviendo –no es por menospreciar–, pero uno viviendo en el Comité del Pueblo: allá es bien jodido. Le buscan problema a uno por cualquier cosa. Entonces, uno no se va a dejar; entonces ya llega la Policía. Entonces, por acá uno ya pasa de perfil bajo más bien (Darío, 23).

Las personas que no tienen los documentos en regla están limitadas en su derecho a disfrutar de la ciudad. De hecho, muchas veces no se pueden desplazar de un sector a otro y tampoco pueden recrearse en familia en los espacios públicos. Los espacios públicos pierden así su esencia, sobre todo cuando se dan prácticas sociales que someten a algunas personas a situaciones que les colocan por debajo de la categoría de ciudadanos.

Espacios de integración y posibilidades de participación social

Los espacios para una mejor integración social y generación de redes serán aquellos que, como el lugar de trabajo o estudio, permitan un contacto cotidiano y relacionamiento cara a cara: “Sí, porque cuando

uno ya está allá [en el trabajo] ya es compañerismo y tiene que relacionarse” (Rosario, 48). “Donde yo trabajo [...], ahí ya le empiezan a ver a uno, que no es así como ellos piensan” (Alejandro, 23).

Los espacios de trabajo permiten la generación de redes fuertes y apoyos mutuos. Así, por ejemplo, se puede observar este caso de personas que pertenecen al servicio doméstico en un edificio: “Ella es ecuatoriana, es de Loja. Ella me dio posada, o sea yo me hice amiga de ella porque ella trabaja de conserje donde yo estuve trabajando con el señor cónsul. Entonces, ella era la que hacía aseo y todo eso. Yo me enfermé y ella era la que me traía todas las medicinas” (Juliana, 45). Los espacios de trabajo²¹ permiten el diálogo entre los empleados. Así, muchos ecuatorianos conocen la realidad de las personas inmigrantes. En el grupo focal que se realizó con población local del barrio María Augusta Urrutia, se encontraron algunos casos de personas que tuvieron compañeros de trabajo colombianos, quienes contaban acerca de su situación de documentación, sus historias de vida y las condiciones que han afrontado.

Las peluquerías son espacios de trabajo en que se dan interesantes interacciones entre colombianos y población local. Debe considerarse que allí se emplea el 8,60% de la PNPI encuestada²². La dinámica del corte de pelo permite que se establezcan relaciones de amistad entre peluqueros colombianos y clientes ecuatorianos. Estas relaciones coadyuvan a la activación de redes de solidaridad y apoyo que en otros espacios de trabajo parecen más difíciles: “Es que tengo muchos médicos que yo atiendo y siempre me han

21 El 57,20% de personas colombianas declararon que su fuente principal de ingresos en 2013 fue el trabajo asalariado.

22 Los refugiados y solicitantes son el grupo que más se dedica a esta rama de actividad (9,7%)

ayudado, me han colaborado. Como cuando me siento enferma, me dan la dirección y yo voy, y me atienden [...]. También le atienden a la niña sin ningún costo” (Isabel, 34).

También fue interesante encontrar que espacios públicos como los parques son importantes para la integración social. En el estudio de Ortega y Ospina (2012), una encuesta realizada a PNPI determinó que los principales lugares en que los colombianos sienten discriminación son los espacios públicos. Sin embargo, aquí se pudo encontrar que existen importantes interacciones sociales, como las prácticas deportivas, que permiten la integración entre las personas de las dos nacionalidades: “[el parque] me gusta por el deporte: el vóley, que lo practico con mis amigos ecuatorianos y colombianos. Nos reunimos allí” (Marcelo, 34). “Yo en las mañanas hago ejercicios, voy a la bailoterapia. Ahí he conocido más personas de acá, entonces ya ha sido un medio de compartir más” (Pamela, 43). Las prácticas deportivas generan dinámicas que van más allá del encuentro en la cancha. Quienes participan de los campeonatos deben asistir a reuniones de la Liga Barrial y también entran en una dinámica de integración que se da en los momentos anteriores y posteriores al encuentro deportivo.

Otro espacio reconocido también como importante para la integración social es la fiesta. Este permite un relacionamiento más relajado:

El único colombiano; entonces, eso es magia. Porque por ejemplo hoy me llamarán, eso es llamada fija: “¿Qué hubo? ¿Qué está haciendo? Venga, Colombia, parcerito, nos vemos, le caigo, lo recojo”. Y eso es caída fija, eso es torcida y mañana “chuchaqui”²³ total (Jonás, 29).

23 Se llama “chuchaqui” en Ecuador a la resaca.

Otro elemento importante que destaca de las prácticas festivas son las posibilidades de reconocimiento de la diversidad cultural. Los eventos públicos con expresiones culturales locales y colombianas permiten otro tipo de aproximación a la cultura: “En Carapungo hay mucho. El Alcalde manda artistas: eso uno va a mirar a participar de la cultura que pasan, a veces hay mucho... ¿cómo le dicen?... bailes, danzas típicas, culturas de aquí, más que todo” (Rosita, 48). “El Municipio nos contrata para que toquemos en los barrios [...] se toca variadito de toda la música que se escucha acá. Y de lo que se escucha allá también. Entonces, eso es lo que le gusta a la gente [...], no solo ballenatos ni solo cumbias, sino que interpretamos boleros, músicaailable de acá” (Josué, 37).

Solamente la interacción social posibilita la participación en organizaciones y otro tipo de dinámicas que se dan en el barrio y la ciudad. Los datos acerca de la participación en organizaciones sociales de las personas colombianas residentes en Quito no son alentadores: apenas el 19,9% de ellos participan en algún tipo de organización comunitaria.

Entre las razones más importantes para la no participación en organizaciones sociales están nuevamente las condiciones estructurales:

Y estoy luchando es por no morir de hambre con mi familia, cierto. Entonces, mirando qué hago [...], si hay alguien que le interese mi aporte, lo hago, con mucho gusto yo lo hago. Lo que sí, no me puedo dedicar a eso, porque no tengo la solvencia, yo tengo que primero cuidar lo mío (Anita, 58).

Las malas condiciones económicas y la voluntad de ascenso social a través de emprendimientos propios o la necesidad de mante-

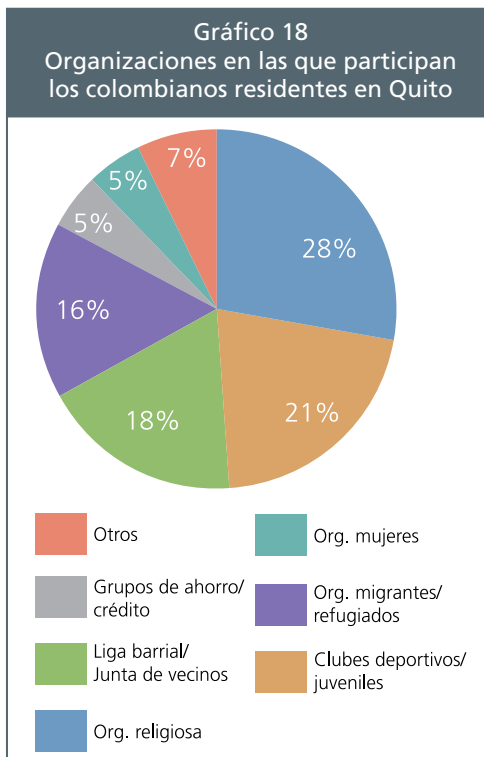
ner la economía familiar a través de varios trabajos no dan tiempo a las personas para participar activamente en las organizaciones comunitarias. El trabajo comprometido con este tipo de asociaciones implica el consumo de tiempo destinado normalmente a la generación de recursos económicos.

A pesar de la baja participación comunitaria registrada entre los colombianos que residen en Quito, es importante observar los casos en que sí lo hacen. Cabe puntualizar que los niveles de participación de la población local en estas organizaciones son también bastante bajos. Los niveles más altos de participación comunitaria se registran cuando sus barrios aún no están consolidados, y tienen carencias en servicios básicos como agua potable o vialidad. En

esos casos se activan los sistemas de mingas en las que deben participar todos los pobladores. Sin embargo, cuando ya se solventan estas necesidades y se regularizan los títulos de propiedad de los lotes, los vecinos entran en dinámicas de alejamiento de la organización comunitaria. En muchos casos se aprecia que la participación tiene que ver con la resolución de los problemas más urgentes que tiene que resolver la población.

Los niveles más altos de participación de la población colombiana se registran en las organizaciones religiosas, que constituyen instituciones importantes de cohesión social. Allí las personas generan redes férricas que giran en torno al culto: comidas compartidas, labor social, apoyos y colaboraciones mutuas... Los vínculos que se generan en torno a las iglesias y templos pueden llegar a constituir espacios importantes en la vida cotidiana de los participantes y también a activar redes de solidaridad que aumentan sus posibilidades de acceso a vivienda y alimentación en momentos de urgencia. Por supuesto que las dinámicas varían de un culto a otro, pero la integración social que se genera en estos espacios tiene especial importancia para sus participantes, sobre todo cuando son extranjeros y se encuentran en un proceso de construcción de nuevas redes. A este respecto, véase el Gráfico 18.

También se da una especial participación de la población colombiana en espacios deportivos como clubes y ligas barriales. A pesar de que estas categorías han sido mezcladas con juntas de vecinos y clubes juveniles, el deporte se muestra nuevamente como un elemento de cohesión social. Las ligas barriales del DMQ son instituciones importantes y muy representativas de la organización comunitaria. La mayoría de barrios tienen una, que trasciende



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013

Elaboración: Instituto de la Ciudad

Base: Personas que participan en alguna organización comunitaria

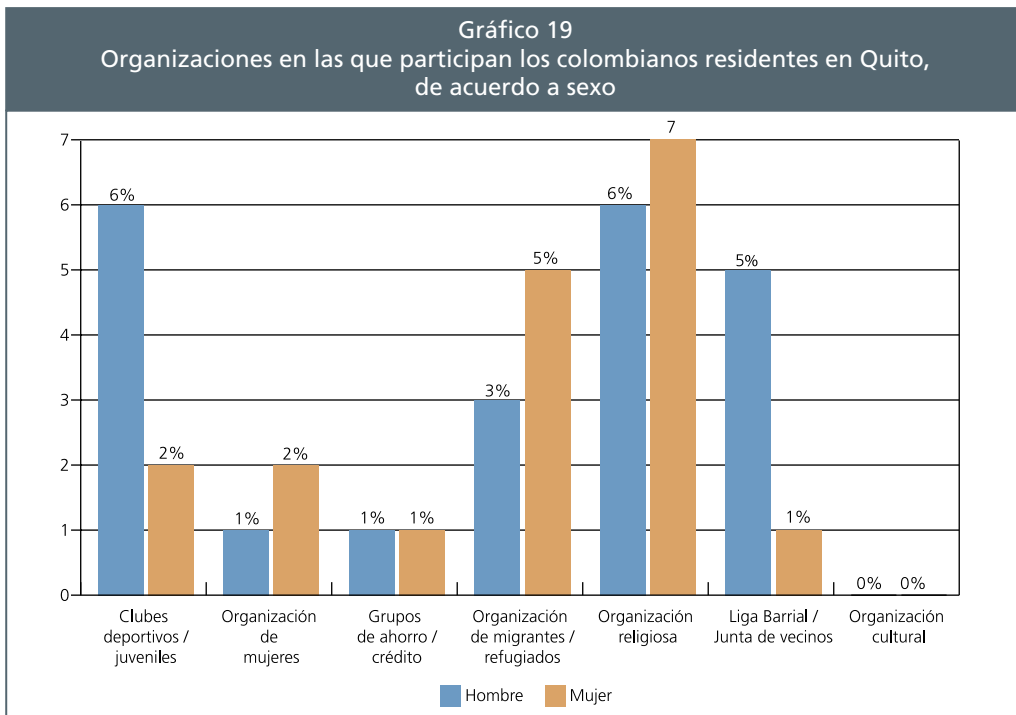
su participación comunitaria de los eventos puramente deportivos y se involucra en actividades de seguridad, organización de fiestas o participación en mingas. Así, la liga barrial es importante para el barrio, y aquellos que deseen vincularse a la dinámica comunitaria encontrarán en estas organizaciones espacios propicios para integrarse. Por otro lado, se ve que no existe un involucramiento importante de los colombianos en las juntas y organizaciones barriales. La participación total entre ligas barriales y juntas de vecinos llega apenas al 18%. Este es un elemento que debería ser mejorado si se desea llegar a procesos reales de integración social.

Las organizaciones de migrantes y refugiados ocupan el cuarto lugar como espacio de participación entre los encuestados. Se evidenció, por ejemplo, que el grupo que menos participa de estos espacios son los rechazados, inadmitidos y no solicitantes (2,3%)²⁴. Mientras tanto, los refugiados y solicitantes alcanzan el 4,7% y prácticamente duplican la cifra del primer grupo. Parece, sin embargo, que estas organizaciones no tienen injerencia real y legitimidad. Si los rechazados, inadmitidos y no solicitantes piensan que pueden encontrar ayuda para regularizar sus documentos en estas organizaciones, acudirían a ellas con mayor regularidad. Las organizaciones de base de migrantes y refugiados parecen cumplir con otras labores dirigidas a la integración y exigibilidad de derechos. Por ello se observa que los categorizados en *otra categoría migratoria* también participan de ellas (2,7%).

²⁴ Esta cifra está calculada sobre el total de respuestas, incluido el 80,1% de personas que no participan de ninguna organización. Por ello la diferencia porcentual importante con el gráfico anterior.

Si se hace una división de los datos de acuerdo a sexo (ver Gráfico 19), se obtiene que existe una mayor participación masculina (23%) que femenina (18%) en las organizaciones de base. Esto incluye tanto a los clubes deportivos y juveniles cuanto a ligas barriales y organizaciones culturales. Mientras tanto, las mujeres tienen mejor participación en asociaciones de mujeres y en las organizaciones de migrantes y refugiados. Aquí se confirman los hallazgos de Ortega y Ospina (2012) acerca del liderazgo y capacidad de agencia que ejercen las lideresas colombianas en temas de acceso a derechos de las personas de su comunidad. También se ve que, aunque los niveles son bajos, ya existen algunas colombianas trabajando con las mujeres locales. Asimismo, resulta interesante observar la vinculación de las personas colombianas con las organizaciones ecuatorianas, y estos datos permiten advertir, de alguna manera, cuáles son sus intereses y posibilidades de participación.

Las iniciativas de organizaciones de migrantes sobre la resolución de problemas puntuales vinculados a la integración social y al acceso a derechos específicos es una cuestión importante. Sin embargo, será interesante potenciar su participación en las organizaciones de base locales en cuanto a la integración con las comunidades y al potencial que podrían generar para cambiar las condiciones estructurales que afectan a todos. Esto permitirá el incremento de los niveles de integración desde una dinámica en la que los inmigrantes aporten desde sus vivencias personales y organizativas y, a la vez, aprendan de las experiencias y prácticas de los pobladores locales. Solamente a través de este tipo de mecanismos, que no se limiten a la atención de un sector específico, se podrán encontrar algunas salidas y alternativas que fortalezcan procesos de cambio estructural.



Fuente: Perfiles de Opinión-EPURQ2013

Elaboración: Instituto de la Ciudad

Base: Personas que participan en alguna organización comunitaria

Conclusiones

La ciudad de Quito, al igual que muchas otras ciudades a nivel mundial, ha tenido un crecimiento excluyente y estratificado. Estas prácticas se repiten cíclicamente y en la actualidad afectan también a los nuevos habitantes internacionales que ocupan la ciudad. Muchas veces se escuchan discursos que pretenden descalificar a las personas extranjeras que viven en nuestro país tachándolos de ladrones, prostitutas o traficantes. El mismo fenómeno ha ocurrido con los ecuatorianos que han ido a España o a Estados Unidos, en donde se ha descalificado, por ejemplo, a los jóvenes ecuatorianos aduciendo que todos ellos son pandilleros (sin que este ejemplo quiera estigmatizar a los jóvenes de las naciones o a este tipo de

organizaciones: no es más que un ejemplo análogo). Los discursos estigmatizadores se convierten en acciones y constituyen mecanismos que legitiman prácticas como la exclusión social, la discriminación o la explotación laboral. Todas estas acciones han contribuido a generar condiciones de vida adversas para todo un segmento de la población. A pesar de ello, la mayoría de residentes colombianos en Quito desean establecerse en la ciudad en la que ya han iniciado su nuevo proyecto de vida²⁵.

Se evidenció que el acceso a una regularidad migratoria permite mejores condi-

25 Frente a la pregunta “¿En qué ciudad del Ecuador le gustaría vivir?”, el 94,6% de encuestados respondió que en Quito. Frente a la posibilidad de trasladarse a otro país, incluido Colombia, el 73,5% respondió que desea establecerse definitivamente en el Ecuador.

ciones de vida para las personas extranjeras que residen en el distrito, incluso en temas como el acceso al espacio público. Por ello, debería pensarse en mecanismos institucionales que permitan a estas personas vivir bajo el principio de “ciudadanía universal” proclamado en la Constitución del Ecuador. Adoptar esta perspectiva ayudará a entender que las personas de otros países que residen en la ciudad son otros quiteños más.

La falta de regularidad migratoria genera problemas sociales en los que todos pierden. Por un lado, estimula la competencia laboral inequitativa en la que los indocumentados son más solicitados por empleadores explotadores. Por otro, perpetúa las malas condiciones de vida de la población inmigrante que accede precariamente a derechos como el trabajo y la educación, dinámica que se repetiría de una generación a otra.

Del análisis comparativo entre las condiciones de vida de las tres categorías migratorias y las condiciones de vida de la población local, se desprende que la población colombiana comparte una serie de situaciones adversas con la población ecuatoriana. Aunque no se dejaron de analizar sus particularidades como grupo humano en condición de movilidad, lo más pertinente, tanto para el análisis cuanto para cualquier proceso de intervención, será realizar una contextualización en la ciudad de residencia. Sobre todo cuando se ha encontrado que la población colombiana no tiene una tendencia hacia la guetización: llega a la ciudad de Quito a residir en los barrios populares, a funcionar dentro de sus dinámicas y a compartir los beneficios y carencias de estos sectores de la ciudad.

Solamente si ellos mismos entienden su situación como parecida a la de los sectores vulnerables de la ciudad, se podrán generar procesos interesantes de movilización

social que provoquen una mayor presión para lograr objetivos comunes en el acceso a derechos y mejores condiciones de vida. Este artículo ha pretendido evitar un análisis fragmentario de la realidad que entienda a la población colombiana como un grupo aislado de la población local. Por eso, ha contribuido a entregar algunos datos de su situación de especial vulnerabilidad, que podrían generar a futuro una desventaja debido a los altos niveles de exclusión por los que tal población extranjera atraviesa. Queda en manos de las autoridades, pues, la toma de decisiones para equilibrar estas inequidades sociales.

Sugerencias de política pública

Al nivel municipal

- Se debe fortalecer la línea de trabajo sobre diversidad social, no solamente con respecto a los colombianos, sino relacionándola con la migración interna. La ciudad de Quito es diversa y se han registrado múltiples procesos de segregación social basados, entre otras cosas, en la estigmatización. Es pertinente que el gobierno local organice campañas mediáticas y artísticas en las que se muestre el potencial que representa la diversidad social para la ciudad. Los aportes diarios de gran relevancia provenientes de todos los grupos humanos que componen la ciudad deben ser visibilizados. En la misma línea, se obtuvieron datos que muestran cómo las personas colombianas dependen de su propio trabajo y no de ayudas del gobierno o de organizaciones no gubernamentales, como algunas veces dicta el sentido común. Es necesario visibilizar también este tipo de

- datos que pueden desarmar prejuicios sin fundamento.
- Las instituciones educativas municipales siguen los mismos patrones de marginación que operan en los establecimientos estatales con respecto a los chicos sin regularidad migratoria. El mejor índice de jóvenes colombianos estudiando en los colegios municipales es el de los ubicados en *otra situación migratoria*, mientras que los refugiados e irregulares están prácticamente marginados. Por eso, se requiere la elaboración de ordenanzas que incrementen la participación de este segmento de la población en las instituciones públicas municipales. El MDMQ tiene una buena oferta educativa y programas como el Ciclo Básico Acelerado, que son de especial importancia para chicos que se han retrasado en sus estudios por múltiples circunstancias. Los jóvenes colombianos, sobre todo aquellos que no tienen sus documentos en regla, han vivido el retraso escolar por problemas de documentación y discriminación. Si el Municipio se ha planteado como reto alcanzar el bachillerato universal, debe tomar en cuenta a los inmigrantes internacionales como un grupo prioritario, debido a sus altos niveles de exclusión.
 - Tanto entre las adolescentes locales como entre las inmigrantes, se ha evidenciado que la maternidad se ha convertido en una especie de atadura que no les permite construir un proceso de vida por fuera de las tareas del hogar. Para mejorar sus niveles de inclusión educativa y económica, el MDMQ podría generar un sistema masivo de guarderías que atienda los niños de aquellas madres que desean estudiar o trabajar.
 - Las organizaciones de informales locales no cuentan con una buena participación de personas colombianas, a pesar de que ellos también realizan actividades de autoempleo. Las organizaciones defienden los derechos de sus asociados, pero también son las que disponen de los mejores espacios públicos, como calles o mercados, para la realización de actividades comerciales. La exclusión de este tipo de organizaciones hace más difícil la inclusión social de los inmigrantes internacionales. Por lo tanto, se deben buscar mecanismos para incorporarlos en las asociaciones de comerciantes locales. Adicionalmente, el MDMQ puede incentivar la participación de migrantes en la repartición de espacios en los mercados municipales, los cuales deberían contar además con guarderías y espacios lúdicos para los hijos de las personas que trabajan allí.
 - Se deben revisar las normas municipales con respecto a las ventas ambulantes. Aquellos que deben circular permanentemente tienen riesgos para su salud. Las personas que trabajan en el autoempleo lo hacen por necesidad y el Municipio debe buscar mecanismos para dignificarlos. El manejo oficial de las ventas informales debe superar la visión de ornato y represión, para pasar a considerar que los informales son gente productiva, que trabaja en lo que puede.
 - Se encontró en la investigación que muchos colombianos tienen una percepción de tranquilidad en la ciudad de Quito. Este podría ser un elemento de cohesión social, impulsado conjuntamente entre locales y colombianos. El Municipio puede generar programas en los que se

potencialice esta percepción y se realicen actividades participativas que coadyuven a perpetuar y mejorar estas condiciones de tranquilidad. Por supuesto que mientras no se solucionen los problemas estructurales, la paz social es una situación que no se podrá sostener.

- Fomentar la construcción de memorias de aquellos colombianos que tienen una mayor trayectoria en la ciudad y tienen buenas experiencias de integración social.
- Desarrollar material informativo acerca de derechos para población local y migrante, el cual no debe ser distribuido únicamente entre la población refugiada o migrante, sino que debe ser socializado entre posibles empleadores, vecinos del barrio, personal de servicio de instituciones públicas. Así, se generarán dinámicas de reconocimiento de derechos de lado y lado.
- Incorporar a población migrante internacional en los procesos de vivienda popular municipales y estatales y, si es posible, sin requerimientos de documentación en regla. Del análisis realizado, parece que aquellas personas con mayor tiempo de residencia empiezan a entrar en las dinámicas de crecimiento desordenado de la ciudad provocado, sobre todo, por las redes de lotizadores irregulares.
- Existe la necesidad de fomentar el microcrédito para la población local y los inmigrantes. La proliferación de las redes de “chulco” responde al poco acceso al crédito que tienen aquellas personas que trabajan en el sector informal. Por lo tanto, paralelamente a los sistemas de control a los chulqueros, deben fomen-

tarse mecanismos reales de acceso a crédito en el barrio. Las personas que trabajan autónomamente generan capacidad de pago si tienen posibilidades de invertir en sus iniciativas. Si tienen capacidades de pagar en el sistema “gota a gota”, que es más intensivo y que requiere de producción diaria, podrían fácilmente pagar créditos en instituciones nacionales o del gobierno local. Esto se puede complementar fomentando la participación de las personas colombianas en los procesos de generación de microempresa, independientemente de su condición migratoria.

- Dar a los inmigrantes, independientemente de su condición migratoria, la apertura e información para que puedan denunciar casos de discriminación.
- Los espacios públicos de contemplación, entretenimiento y aprendizaje del Municipio deben continuar teniendo un acceso libre y universal. Es importante que las personas que no cuentan con vehículo propio puedan llegar a los nuevos espacios públicos abiertos (Parque Metropolitano del Sur, Chiriyacu, Parque Equinoccial, entre otros) por medio de transporte masivo de calidad.
- Los campeonatos y prácticas deportivas son ideales para mejorar los procesos de integración social y el reconocimiento entre diferentes. El gobierno de la ciudad debe fomentar este tipo de espacios, generar eventos deportivos que contemplen a la diversidad social como uno de sus ejes.
- Buscar mecanismos para que las personas de nacionalidad colombiana se vinculen a los Centros de Desarrollo Comunitario del MDMQ. La partici-

pación en ese tipo de actividades lúdicas y de formación, fortalecerá los procesos de integración social.

- Invitar a organizaciones de refugiados y migrantes a discutir en las convocatorias de diálogo para tratar temas de la ciudad, como movilidad, medio ambiente, espacio público, derechos humanos, entre otros.

Al nivel estatal

- Existe la necesidad de generar y centralizar información sobre población migrante nacional e internacional. En el presente estudio, y en muchos otros que se han realizado anteriormente, existieron problemas para poder recabar información fiable acerca de los procesos de movilidad humana, sobre todo a nivel cuantitativo. Los resultados producidos en el marco de esta investigación deberían ser de acceso público, incluso las bases de datos para que investigadores, líderes sociales y organizaciones e instituciones que atienden a estos grupos humanos, puedan manejar información fiable.
- Las organizaciones nacionales y las de ayuda humanitaria que atienden a personas en condiciones de movilidad humana, deben tener un enfoque integrador, que tome en cuenta los contextos locales de pobreza y de carencia. Donaciones específicas a la población extranjera pueden generar problemas de disputa social con los locales que se sienten doblemente excluidos.
- Recurrir a los principios de ciudadanía universal que contiene la Constitución ecuatoriana y promover la documentación de aquellas personas que se encuentran en situación irregular. Esto no solo que provocará una mejora a sus precarias condiciones de vida, sino que permitirá que el país pueda aprovechar el capital social del que ellos son portadores. La documentación de los extranjeros también disminuirá los niveles de “competencia desleal” percibida por la población local. Las cifras muestran que las personas con otra situación migratoria requieren menos de los servicios públicos de salud y educación.
- Promover el acceso a derechos de las personas que tienen estatus de refugiado. Se detectan porcentajes altos de exclusión a derechos como la seguridad social, el sistema financiero e incluso el derecho a la educación. El Estado debe generar una normativa que les permita acceder a sus derechos al igual que los ecuatorianos, de acuerdo a lo que establece la normativa local e internacional.
- Necesidad de revisar los criterios de elegibilidad. Algunos procesos impuestos, como la necesidad de presentar solicitud de refugio en los 15 días posteriores a haber ingresado en el país, marginan a personas que requieren protección. También se detectan ciertas discrecionalidades y una posible discriminación de parte de los funcionarios que conducen las entrevistas, puesto que hay una alta presencia de afrodescendientes entre las personas rechazadas.
- El derecho a la educación universal debe ser garantizado, independientemente de la condición migratoria de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. El estado ecuatoriano

riano reconoce esto formalmente a través del Ministerio de Educación. Sin embargo, las estrategias y mecanismos desarrollados no han generado los resultados esperados, sobre todo cuando los estudiantes y sus padres no tienen papeles en regla. Algunos mecanismos, como el examen de ubicación, deben estar más explicitados y mejor definidos, puesto que están previstos, pero no se han podido aplicar en la realidad.

- Se deben implementar mecanismos que garanticen el derecho al trabajo para la población refugiada. Se detectaron problemas de discriminación y falta de reconocimiento de parte de la población local de este tipo de documentación. Para ello sería importante realizar campañas de difusión masiva sobre las razones por las que ellos tienen condición de refugiados y cuáles son los derechos que les garantiza el país al protegerlos.
- Es necesario el diseño de un documento de identificación de refugiado similar a la cédula de ciudadanía ecuatoriana. Quizás se le podría dar la facultad al Registro Civil para que emitiera cédulas para refugiados. Los 10 dígitos en el carnet de refugio no son suficientes para poder incluirlos, por ejemplo, en el sistema financiero nacional.
- El grupo de niños que tiene entre 0 y 5 años es el segundo que concentra más población con necesidad de protección internacional que reside en el distrito. Esto implica una responsabilidad esta tal y municipal de garantía de derechos para este segmento de población. Si sus padres se encuentran en situación irregular y no pueden trabajar en con-

diciones dignas, difícilmente se podrán garantizar los derechos de los niños a la identidad, salud, educación, momentos lúdicos y alimentación, entre otros. Los programas estatales que promueven el ejercicio de derechos deben incluir a los inmigrantes internacionales.

- Facilitar los procesos de nacionalización de las personas colombianas que desean hacerlo, lo que implica, entre otras cosas, la reducción de sus tarifas.
- Facilitar los procesos de nacionalización u obtención de visa de amparo de las mujeres embarazadas para garantizar sus derechos y los de los niños que están por nacer. Este grupo de mujeres es especialmente vulnerable a abusos laborales debido a que las expulsan de sus lugares de trabajo



Referencias bibliográficas

- Arcentales, Javier (2012), *Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador* (Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, Fundación Ambiente y Sociedad, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) Estudio no publicado.
- Bauman, Zygmunt (1999), *La Globalización, consecuencias humanas* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Borja, Jordi (2012), *Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual* (Barcelona: Universidad de Barcelona, tesis doctoral).
- Bravo, Gonzalo (1980), *Movimientos sociales urbanos en Quito: "El Comité del Pue-*

- blo” (Quito: FLACSO-Sede Ecuador).
- Delgado, Manuel (1997), *Mito, memoria e inmigración*, en Todorov, T. et al., *Memoria y ciudad* (Medellín: Editorial Corporación Región).
- Lefebvre, Henri (1978), *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Ediciones Península).
- Moscoso, Raúl (2013), “Dinámicas socio-espaciales urbanas. Una exploración desde las lotizadores irregulares de Quito, negociantes de la pobreza”, en *Separata X Seminario de investigación* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana), en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5466>.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012), *Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022* (Quito).
- Ortega, Carlos & Óscar Ospina, coordinadores (2012), “No se puede ser refugiado toda la vida”. *Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil* (Quito: FLACSO-Sede Ecuador).
- Salazar, Margarita, Isabel Romero & Judith Rodríguez (1989), *Cambios en las estrategias de vida de los habitantes del programa Solanda a partir de la adjudicación de la vivienda* (Quito, FLACSO-Sede Ecuador).
- Wacquant, Loïc (2001), *Parias Urbanos: Marginalidad en la ciudad* (Buenos Aires: Manantial).

Encuestas y bases de datos

- Instituto de la Ciudad (2013), *Boletín Estadístico Mensual ICQ #15*. (Quito: Instituto de la ciudad). Disponible en: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/attachments/article/129/bole15web.pdf>
- Instituto de la Ciudad (2012), *Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano # 2* (Quito: Instituto de la Ciudad).
- Base de datos PROGRESS-ACNUR
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001-2010), *Censo de Población y Vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1998-2011), *Anuarios Entrada y Salida Internacionales*.



Estudios sobre el
Distrito Metropolitano de Quito



Las diversas dinámicas gubernamentales de la gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón*

Ximena Cabrera Montúfar**
Diana Barragán Soto**

Resumen

La dinámica gubernamental de gestión pública es evidentemente un espacio en el que se desarrollan diversas relaciones, afinidades, ideologías, rupturas, confrontaciones, y satisfacciones políticas. La gestión pública no solamente refleja los procesos concretos de acceso a beneficios y servicios públicos –cuestión muy relevante en el entendimiento y percepción de la población–, sino que refleja también una serie de imaginarios del quehacer político de la población.

Por otro lado, en la relación entre la población y las instituciones de gobierno, se identifican algunos mecanismos del quehacer político, unos más tradicionales que otros. Así mismo, este artículo identifica que dicho mecanismo político es parte, en ciertos casos, del quehacer público-político de las entidades gubernamentales.

La opinión pública que nace de la incidencia e intervención de los medios masivos de comunicación y la interacción entre la población y las diversas dirigencias (barriales, organizaciones sociales, Gobierno local y nacional) refieren un intenso proceso de construcción ideológica práctica en la población, vinculada tanto a intereses personales y familiares como a convencimientos o descontentos desarrollados a partir de esta interacción. Además, estas percepciones expresan la diferencia entre la gestión local y la gestión nacional en sus planteamientos y acciones públicas. Por tanto, las opiniones se relacionan necesariamente con esta comparación entre lo local y lo nacional; parten de la *diferencia* entre estos dos espacios de poder político, de sus evidentes discrepancias e incoherencias, de su descoordinación, desarticulación, e inconsistencia política.

Palabras clave

Distrito Metropolitano de Quito, política local, opinión pública, relaciones intergubernamentales.

* Investigación desarrollada con la colaboración de Carolina Estrella y con el auspicio del Instituto de la Ciudad.

** Sociólogas, Universidad Central del Ecuador.

Introducción

Este artículo se basa en el proyecto de investigación del mismo nombre, realizado de enero a junio de 2013, el cual tiene su marco de referencia en un estudio anterior¹, en el que se pudieron identificar algunas particularidades. Entre ellas, las más interesantes y de utilidad para el presente artículo, están el ámbito de la gestión pública en sus diversas formas de entendimiento, y, en el ámbito de mecanismos de relación política, la relación con los diferentes actores de la sociedad civil y la relación con las instituciones gubernamentales. Desde esta perspectiva nace el interés de realizar una investigación a profundidad para conocer las diversas dinámicas de gestión pública, entender cómo se están desarrollando los procesos de descentralización, desconcentración y autonomía dentro de los gobiernos locales y del gobierno central.

Las gestiones públicas son entendidas por la población desde distintas formas, ya que significan y proceden de un entramado político cultural diverso. Históricamente, cada actor social —así como el poblador común— ha construido formas, procesos y relaciones con las instituciones públicas para poder exigir, reclamar y gestionar obras y servicios. Este tipo de relaciones generan un imaginario diverso acerca de lo que la gestión pública *es* en las parroquias. Muchas características de este proceso político se evidencian en las prácticas cotidianas y en el acercamiento con cada una de las instituciones gubernamentales.

En el nororiente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se encuentra gran

parte de las parroquias rurales del distrito, caracterizadas por estar en un proceso acelerado de urbanización y por componerse de una diversidad poblacional. De entre las parroquias rurales, esta investigación escogió las de Llano Chico y Nayón para su estudio.

La parroquia de Llano Chico fue escogida por su carácter rururbano, lo que la transforma en un lugar con contenidos culturales, tradicionales, étnicos y políticos muy diversos, traídos de tradiciones indígenas y tradiciones urbanas. Además, su estructura de administración política (el gobierno parroquial) aún contiene características comunitarias. La parroquia de Llano Chico pertenece a la Administración Zonal Calderón.

En cuanto a la parroquia de Nayón, su selección responde a que es un sector altamente urbanizado, con características de privatización de espacios públicos (Fundación Rururbana, 2012), y a su pertenencia a la Administración Zonal Eugenio Espejo, ubicada en pleno sector norte de la ciudad. Esto determina que tenga un proceso de urbanización mucho más acelerado con respecto a las demás parroquias del sector nororiental.

La información obtenida fue proporcionada por funcionarios públicos del gobierno provincial, de administraciones zonales, de gobiernos parroquiales, de dirigencias barriales y por moradores en general. La metodología utilizada en el estudio incluyó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, donde lo cualitativo permitió explicar las relaciones sociales de los actores e instituciones involucradas en la gestión pública. Además, a través de esta metodología, se interpretó la realidad social de la población en el contexto político-social de las parroquias estudiadas. La información que se recolectó, en base a las herramientas de la

1 Se trata de *Las concepciones de lo público y el espacio público en las parroquias del nororiente de la ciudad de Quito*, igualmente desarrollada con el apoyo del Instituto de la Ciudad, en el período 2011-2012.

investigación cualitativa (entrevistas a profundidad con líderes de organizaciones sociales, grupos focales con la población de las parroquias) fue corroborada por un marco conceptual teórico que dio sustento a los hallazgos encontrados.

La investigación cuantitativa permitió aportar con mayor precisión a la descripción de la sociedad y aplicar el análisis individual y concreto mediante un análisis estadístico. Para esto se aplicó un sondeo de opinión en base a una muestra que representara significativamente la opinión de la población de las parroquias de Llano Chico y Nayón acerca de la gestión pública de las instituciones de gobierno.

La información presentada es el fruto de la sistematización de información recogida a través de investigación documental y trabajo de campo realizado en los territorios definidos para la investigación. El área de estudio se delimitó con respecto a un conjunto de barrios y sectores dentro de cada una de las parroquias antes mencionadas, sin que esto significara la exclusión del resto de ellos.

El objetivo del estudio fue identificar las diferencias, las similitudes y los eventuales conflictos interinstitucionales derivados de la gestión pública efectuada por los gobiernos parroquiales, el gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y el gobierno central en las parroquias de Llano Chico y Nayón. También se plantea identificar las derivaciones que estas formas de intervención provocan en la construcción de los imaginarios de los ciudadanos sobre lo público y la gestión pública.

Consecuentemente, se evidenciaron algunos procesos de relación social y política entre los moradores y los diversos niveles gubernamentales. Las particularidades de estos procesos difieren dependiendo del

tipo de gestión pública que se esté realizando, del grupo social y actores sociales involucrados, así como de los lineamientos políticos y orientaciones de cada institución gubernamental.

De tal forma, se indagó sobre posibles relaciones clientelares y asistencialistas de las instituciones del gobierno local y central con respecto a la población de las parroquias. Estas posibles relaciones funcionarían como una forma en la que los barrios desprovistos de servicios básicos puedan resolver sus necesidades y, simultáneamente, como una forma para que las entidades gubernamentales puedan generar legitimidad política y apoyo electoral.

El presente artículo cuenta con varios acápites que permiten el entendimiento sobre la gestión pública a nivel local y nacional. Fueron distribuidos en el marco de los resultados encontrados y de una manera sistemática. En la primera parte se describen las diversas concepciones sobre la gestión pública así como las percepciones comunes y cotidianas que los moradores construyen al respecto. También se identificó a los actores involucrados en el proceso de relación pública con las entidades de gobierno, y se caracterizó a cada una de las entidades gubernamentales con la finalidad de proveer de un entendimiento común acerca de su funcionalidad y sus estructuras administrativas.

Como segundo punto se presenta el resultado de un proceso más analítico, operado sobre las diferentes percepciones, no solamente de la población de las parroquias de Llano Chico y Nayón, sino también de las percepciones de los funcionarios del gobierno local. El tercer punto define las principales dificultades que se evidenciaron en un proceso difuso e inconcluso de descentralización, de desconcentración y de autonomía, que se ha planteado el gobierno cen-

tral a través de los gobiernos autónomos y descentralizados (GAD). Estos, a su vez, están relacionados directamente con las competencias que son normadas por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Por lo tanto, se ha identificado que existe una centralización de competencias en el MDMQ, expresada en la forma de gestión pública que desarrollan las administraciones zonales y que pone en desventajas a otras instituciones gubernamentales, como los gobiernos parroquiales (con respecto a estos, se ha cuestionado su efectivo ejercicio de autonomía y poder de decisión).

Los acápites cuarto y quinto identifican las particularidades de la gestión pública del gobierno local y del gobierno central. A pesar de que los GAD (el MDMQ, el gobierno parroquial y el gobierno provincial) actúan bajo un órgano político rector representado por el gobierno nacional, y sus lineamientos políticos se enmarcan en el Plan Nacional para el Buen Vivir, estos gobiernos poseen actividades, infraestructuras, planificaciones, programas y estrategias de gestión pública diferenciadas, las cuales son percibidas por gran parte de la población de Llano Chico y Nayón como características únicas, que constituyen posibles debilidades o fortalezas de estas instituciones públicas. Además constituyen y generan relaciones políticas diversas.

En el sexto y séptimo acápites se desarrollan algunas aproximaciones sobre la práctica de la gestión pública del gobierno central y los mecanismos de relacionamiento político en la gestión pública. De ahí que esté relacionada con el anterior acápite, sobre desconcentración y descentrali-

zación de los poderes gubernamentales del Estado, tal como lo expresa el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNVB). Al ser algo no resuelto e inconcluso dentro de la práctica de los GAD, se explica por qué las políticas públicas ejecutadas en las parroquias no han logrado satisfacer las necesidades de la población. Así también se explica cómo se generan relaciones políticas de índole tradicional. Todo este panorama está reflejado en las distintas percepciones que tiene la población: la política de Estado es paliativa y no ha profundizado los cambios sociales, evidenciando ciertas formas de relación política que generan conflictos a nivel social y político.

Finalmente, el análisis se centró en las diversas y hasta contrapuestas opiniones que tienen los funcionarios de los gobiernos locales y la población de las parroquias de Llano Chico y Nayón. Las opiniones interinstitucionales en cuanto a la gestión pública son opiniones que se van construyendo de acuerdo al grado de relacionamiento entre instituciones, al conocimiento sobre la gestión que realizan, al cumplimiento o no de las competencias asignadas, así como a la obtención o no de los objetivos planteados.

La opinión pública de la población sobre la gestión pública, tanto de los gobiernos locales como del gobierno central, está compuesta por expresiones que demuestran satisfacción o insatisfacción frente a la forma de tal gestión, y de acuerdo al nivel de provisión de obra pública y proyectos sociales que hayan recibido individual o colectivamente las personas. Además, se analizó la forma en la que influyen las dirigencias y los medios de comunicación en esta construcción de opinión pública.

Definiciones sobre gestión pública

La gestión pública es entendida por gran parte de la población como el proceso de trámite y documentación que se realiza en las instituciones públicas para la ejecución de obras, la legalización de documentos, la obtención de permisos y para otros menesteres. Estas actividades se desarrollan a través de las relaciones sociales y políticas construidas entre los habitantes de las parroquias y las instituciones públicas, ya sean municipales, parroquiales o dependencias del gobierno central.

Dentro de la gestión pública están involucrados instituciones y actores claramente identificados por la población y por los funcionarios públicos. Dichos actores se relacionan íntimamente con los procesos políticos, y con los espacios en donde se ejerce la dirigencia barrial. Las instituciones y actores involucrados en los procesos de gestión pública en las parroquias son:

- Gobierno provincial
- Administraciones zonales del MDMQ
- Gobiernos autónomos y descentralizados
- Empresa Metropolitana de Agua Potable
- Empresa Eléctrica de Quito
- Dirigencias barriales
- Organizaciones sociales

Con el afán de entender la relación que se construye interinstitucionalmente entre las entidades de gobierno y la población de las parroquias, a continuación se definen algunas características de dichas entidades, así como sus competencias.

El gobierno provincial, las administraciones zonales y los gobiernos parroquiales constituyen los Gobiernos Autónomos

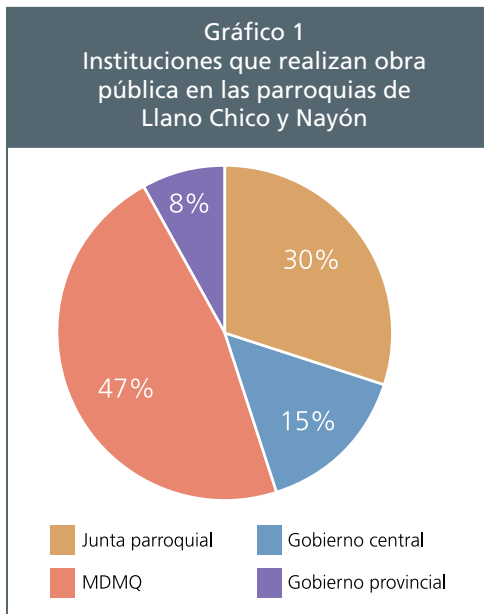
Descentralizados, denominados GAD. Los GAD son:

[...] entidades que gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Tienen la posibilidad de constituir regímenes especiales según características poblacionales, ambientales o étnico-culturales; auspician la descentralización y la autonomía político-administrativa en un marco democrático de solidaridad, equidad y unidad territorial; establecen el régimen de competencias exclusivas y concurrentes, y un esquema de transferencias para su cumplimiento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Adicionalmente, existen otras instituciones públicas que actúan dentro de los territorios de las parroquias de Llano Chico y Nayón, como los Ministerios de Salud, de Educación, de Inclusión Económica y Social. Estos tienen una mayor representación política en las parroquias, puesto que son entidades de servicio público que actúan a nivel macro, y representan al gobierno central del Ecuador. Sin embargo, se evidenció que, a pesar de la presencia de algunos ministerios por medio de infraestructuras (como centros de salud, escuelas, colegios o guarderías del buen vivir), el nivel de ejecución en cuanto a programas o proyectos sociales de larga data es bajo en las parroquias y, en algunos casos, es nulo (ver el acápite, La gestión pública del gobierno central).

En cuanto a la incidencia de la gestión y ejecución pública en las parroquias, los datos obtenidos por el sondeo de opinión desarrollado en la parroquia de Llano Chico y Nayón (2013) confirman la presencia de las instituciones públicas anteriormente señaladas. Tal incidencia está determinada

por la obra pública realizada en los barrios de los encuestados. El Gráfico 1 indica que el 47% de la población de Nayón y Llano Chico considera que el MDMQ es la institución que realiza más gestión pública en torno a la ejecución de obras. Seguidamente se encuentra el gobierno parroquial, con el 30% de incidencia; el gobierno central con el 15% de gestión y, en última instancia, el gobierno provincial, con el 8%.



Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

Percepciones y lecturas acerca de la gestión pública

Se sondearon las percepciones y lecturas de la población sobre la gestión pública, con un enfoque en las instituciones que desarrollan procesos de gestión pública, y que poseen el conocimiento, la capacidad técnica y la potestad para planificar y ejecutar. En este sentido, la respuesta de la po-

blación se vincula directamente a los tipos de intervención y ejecución de obra pública en sus parroquias. Se puede afirmar además que dicha percepción responde a los primeros imaginarios y conceptualizaciones que tienen los pobladores acerca de la gestión pública en sus parroquias.

En menor proporción la opinión pública responde a los proyectos sociales, económicos o culturales que están a cargo de las entidades gubernamentales, pues estos no se priorizan, ni tampoco constituyen un eje principal dentro de la gestión pública de los GAD.

El 60% del presupuesto está dirigido a obra pública, porque es lo más caro. La mayoría del presupuesto está dirigido para la obra pública. El resto, es decir el 40%, se destina para educación, salud, fiestas parroquiales entre otros (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Las tendencias en la opinión pública respecto de la gestión gubernamental también se ven influenciadas por el trabajo y las actividades desarrolladas tanto por los moradores como por los dirigentes barriales, los comerciantes, los actores de los diversos comités y por otros miembros de asociaciones. Además, hay que considerar que las diversas apreciaciones de lo que significa *gestión pública* para la población se construyen a través de la historia y de acuerdo a los diferentes contextos sociopolíticos, tanto a nivel nacional como local. Por lo tanto, las percepciones que a continuación se presentan se encuentran en constante cambio, pues responden al nivel de vinculación entre la sociedad civil y el Estado. Corresponden al nivel de incidencia e intervención de las políticas públicas en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En este sentido, la opinión de la población se relaciona con la tendencia de la “nueva gestión pública”. Al respecto, Larraín Fernando dice:

Esta nueva gerencia pública [...] pone de manifiesto la necesidad de incorporar en la gestión pública la planificación, la creación de estrategias y agendas, la elaboración de metas y mecanismos de evaluación, la elaboración acabada del presupuesto y la creación de objetivos claros hacia los cuales deben dirigirse los esfuerzos de las instituciones públicas (Larraín, 2009: 2).

La percepción de los moradores de las parroquias sobre la eficiencia y eficacia de la gestión pública se basa en las acciones concretas que las instituciones públicas ejecutan para mejorar la calidad de vida de las personas. La planificación, las agendas zonales de trabajo, las distintas formas de hacer partícipes a la población del presupuesto público (asambleas de presupuesto participativo), entre otras cosas, son procesos que no inciden en la población de la manera en que inciden, por ejemplo, la rapidez de la gestión, el trato humanitario o la ejecución de obra pública adecuada. Por otro lado, cabe señalar que los procesos y protocolos de gestión no implican necesariamente el reconocimiento de los moradores.

La perspectiva de la gente es que no se cumple con esta planificación y que, más bien, se opta por un tipo de administración tradicionalista, donde, de acuerdo a lo que observan o priorizan las autoridades, se realizan las obras (W. L., Morador de Nayón, 18.04.2013).

La “nueva gestión pública” de los GAD presenta varias características que implican “eficiencia y eficacia”, aspectos que son me-

didados por los resultados alcanzados. Desarrollar una mejor estructura organizativa, planificar constantemente para concretar objetivos y metas, establecer mejores canales de comunicación –tanto al interior de las instituciones como externamente– significa para la población la seguridad de que la gestión pública se genera con el objetivo de reactivar el desarrollo de sus parroquias.

Bajo este estilo de gestión se da mucha prioridad al tipo de servicio que se ofrece. Así, se establecen estándares de eficacia para provocar cambios hacia la construcción de servicios de calidad. Esto, aunque no en todos los casos, implica directamente contar con más personal especializado y de acuerdo al área de trabajo.

Sin embargo, esta identificación por parte de los pobladores deja afuera otras perspectivas de la nueva gestión pública, o de la denominada “gobernanza local”, que plantean una mayor participación de la sociedad civil. Involucrar a los pobladores de las parroquias dentro de la gestión pública como actores con propuestas para incidir en una nueva forma de hacer gestión es uno de los objetivos de esta nueva forma de gestionar. Sin embargo, dicha invisibilización de la población se genera en relación a su falta de inclusión, tanto en la planificación como en la decisión en torno a las acciones político-públicas en las parroquias. Este principio de “participación ciudadana” se ha desarrollado ampliamente a nivel teórico y en planificaciones. En todo caso, desde los testimonios se reconoce que no se ha logrado plasmar en las políticas públicas la participación activa de la población. Muy pocos, de hecho, son los casos en que se está llevando esta teoría a la práctica.

Así, lo que se puede revelar es sin duda que en las percepciones de los pobladores se ubicó el rol de la gestión pública que cum-

plen las instituciones públicas (los GAD). No hubo pronunciamiento alguno en el que los moradores se hayan autoidentificado como parte activa y decisoria de la gestión pública de su parroquia. De igual manera, no identificaron como un pilar de la gestión a la participación ciudadana. Es este un punto principal dentro de las planificaciones que tienen los GAD, a partir del cual cabe mencionar que los espacios de participación que se generan en las parroquias de Nayón y de Llano Chico son muy escasos.

Es importante añadir, además, que los moradores hablaron sobre la falta de estudios e investigaciones sociales acerca de las parroquias: hay escaso levantamiento de información tanto en el ámbito social, cultural, y económico. Las instituciones públicas no han construido, por ejemplo, bases de datos sobre la cantidad de organizaciones sociales en las parroquias, la cantidad de barrios que han sido beneficiados con todos los servicios básicos o líneas base de la historia de las parroquias. Por tanto, el contar con datos sobre la realidad y el contexto de las parroquias es una forma de visibilizar si en la práctica está avanzando o no su buen desarrollo. Esto, sin duda alguna, es una cuestión que provoca preocupación en la población.

Conflictos identificados en la gestión pública

Aplicación de competencias, estipuladas por el COOTAD, en los GAD

El COOTAD determinó competencias tanto para los gobiernos provinciales como para los gobiernos municipales y parroquiales. Esto lo realizó, en una primera instancia, bajo los lineamientos del PNBV y, en una segunda instancia, como parte del nue-

vo modelo de gestión pública descentralizada.

Uno de los principales ejes bajo los cuales se crearon las competencias es su redistribución. Esta redistribución, por un lado, implica la descentralización de las funciones para una mayor agilidad en la prestación de obras y servicios. Por otro, en cambio, evita la duplicación de funciones, o sea la utilización innecesaria de recursos, tanto humanos como económicos.

En la práctica, la aplicación del COOTAD en la gestión de cada uno de los gobiernos locales no está reflejando esta “redistribución de competencias”, ya que no hay una clara delimitación del rol que debe cumplir y ejercer cada una de las instituciones públicas. Por el contrario, se evidencia que las competencias no han sido correctamente asignadas, pues existe un malestar tanto entre la población de las parroquias como entre los funcionarios de las instituciones públicas. La causa: ciertas necesidades no son atendidas por falta de competencia o por falta de presupuesto.

Las competencias pueden estar determinadas muy claramente en el COOTAD. Sin embargo, todavía se siguen ejecutando competencias que ya les fueron quitadas. Por ejemplo, el Consejo Provincial realiza en Nayón ciertas obras públicas de forma aislada (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

En el proceso de aplicación del COOTAD, se ha identificado la centralización de competencias en la institución del MDMQ. Esto lo afirman tanto los funcionarios de los gobiernos parroquiales como los funcionarios del gobierno provincial. Cabe mencionar que entre los ejes de gestión pública que maneja el MDMQ se encuentran los

siguientes: participación ciudadana, educación, cultura, deporte, salud, inclusión social, medio ambiente, creación de ordenanzas, seguridad ciudadana, obra pública (vialidad, alcantarillado, agua potable).

Esta gama de atribuciones manejadas por el MDMQ hace que tanto el gobierno provincial como los gobiernos parroquiales tengan competencias limitadas. Así, de alguna manera se restringe su gestión, pues al no tener jurisdicción en ámbitos como los de vialidad, salud, educación, y demás, se limitan las obras o proyectos que pueden ser llevados a cabo.

El Consejo Provincial ya no tiene incidencia en lo que es obra pública. Esto se da a partir de la aplicación del COOTAD, donde limitan las competencias. Otro ejemplo: el gobierno parroquial no puede apoyar con la compra de una impresora al colegio, porque esto es competencia del Ministerio de Educación” (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

[...] en el tema de la educación anteriormente se podían realizar nuevas aulas o la adecuación de baños. Hoy se nos imposibilita hacer este tipo de inversión, por lo que no es competencia de la junta parroquial, pero la gestión está ahí (L. P., presidente del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 20.03.2013).

La gestión que desarrolla el gobierno provincial ha disminuido considerablemente, ya que perdió jurisdicción en algunas competencias en las cuales había trabajado por años, como la de salud, educación o deportes. Para los funcionarios del gobierno provincial, esta limitación en su accionar no ha beneficiado a nadie; más bien ha perjudicado totalmente a la población, ya que se generó una desatención de estas necesidades en las parroquias.

Nos dicen “¿Por qué les quitaron la competencias, si las otras entidades que supuestamente tienen que hacer no lo hacen, llegan y dicen ‘no hay presupuesto’, ustedes no nos hacían eso”. Hay barrios donde nos dicen “¿Por qué dejaron de hacer las canchas?, ¿por qué dejaron de hacer las casas comunales?”, y el Municipio lo que dice es “No le hago la casa comunal, porque estamos haciendo las vías”... si las vías no son competencias de ellos (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario, Gobierno Provincial, 8.04.2013).

Esto implica una grave problemática social, ya que muchas áreas que de alguna manera estaban cubiertas, ahora no lo están. La población de las parroquias manifiesta que se ha dejado de atender sus necesidades más inmediatas, como la salud y la educación, y que el acceso a estas es cada vez más difícil.

Frente a tal panorama, se puede considerar que la “redistribución de competencias” que se realizó bajo la aplicación del COOTAD ha generado una gestión pública mucho más centralizada, ineficiente, burocrática. Es una gestión, además, incapaz de cumplir con los objetivos planteados en el COOTAD y con las políticas del Buen Vivir. Véase, por ejemplo, la política 1.1: “Garantizar los Derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)”: “Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen [sic] barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades” (SENPLADES, 2009: 153).

Esta centralidad de competencias también involucra una centralidad de poder. Por lo tanto, se percibe al MDMQ como la única institución que decide, que dictamina normas y ordenanzas, que establece parámetros de cumplimiento o que determina los requisitos para cualquier trámite. En fin, es la institución que hace o deshace según sus propias planificaciones, estadísticas y competencias.

Ahí tenemos varios problemas en cuanto a lo que es la administración de la gestión zonal y el gobierno autónomo, supuestamente autónomo entre comillas, porque ni tanto que estamos tan autónomos ni descentralizados. Realmente sí manejamos presupuestos y podemos ejecutar en forma autónoma o descentralizada algunos proyectos, pero no sé si la parte de la administración zonal... no hay esa relación todavía de autonomía, que le consideren al gobierno como autónomo o descentralizado. Todavía tenemos que estar solicitando, pidiendo, haciendo mucho tipo de gestión. Capacidad para ejecutar: yo pienso que sí, todo mundo es capaz realmente. No creo que tengamos que depender de alguien como para poder ejecutar, porque muchas veces más bien ha sido un limitante y nos han puesto muchas limitaciones en algunos proyectos y en algunas cosas (C. G., vocal del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 03.04.2013).

La centralización de competencias en el MDMQ genera una dependencia por parte de las demás instituciones públicas que conforman el gobierno local. Los gobiernos parroquiales dependen del MDMQ para poder desarrollar su gestión en los ámbitos de obra pública. Bajo el mecanismo de presupuestos participativos a cargo de las administraciones zonales, los gobiernos parro-

quiales presentan un listado de obras a la administración zonal. Esta entidad, luego de revisar y analizar la lista, decide cuáles obras se ejecutan, y cuáles no:

Cada parroquia tiene que enviar un proyecto de las necesidades al Municipio, es decir a la Administración Norte. Esto se lo realiza cada año, aproximadamente en el mes de noviembre. Estas necesidades son recogidas en la Asamblea de Presupuesto Participativo convocada por el Gobierno Parroquial de Nayón. De ellas, un porcentaje es asumido por el gobierno parroquial y otro porcentaje es enviado a la administración zonal, para que sea ejecutado por esta. La administración zonal decide para qué, si hay o no presupuesto (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Por lo tanto, el gobierno parroquial es percibido como una institución que tiene un papel secundario en la gestión de obras o proyectos. La opinión de la población de las parroquias, así como la de sus funcionarios públicos, es que la denominada “autonomía y descentralización” se queda únicamente escrita en las leyes y no se evidencia en la gestión.

Los funcionarios de los gobiernos parroquiales identifican que las competencias de dichas entidades son restringidas: reciben solicitudes, realizan el direccionamiento de los trámites a las administraciones zonales, informan adónde acudir y qué pasos seguir para la gestión, difunden las ordenanzas... Por lo tanto, estas entidades demandan tener el cien por ciento de las competencias, entre las cuales se encontraría la facultad sancionadora del incumplimiento de las ordenanzas municipales: el gobierno parroquial solo puede llamar la atención y solo el MDMQ puede sancionar. “Las compe-

tencias del gobierno parroquial son determinadas por el COOTAD. Sin embargo, algunas de estas competencias son muy limitadas, ya que el gobierno parroquial no tiene la facultad de sancionar, sino solamente de llamar la atención” (F. P., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Descoordinación en el trabajo de gestión pública de los GAD

El modelo de planificación que se plantea desde el PNBV se denomina “Planificación por objetivos”. Permite articular los esfuerzos de todas las entidades públicas hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales. Una primera herramienta de planificación que se aplica en los GAD son los Planes Operativos Anuales (POA), los cuales dirigen la mayor parte la gestión de los GAD. Están contruidos en base a los objetivos del buen vivir, a las competencias asignadas por el COOTAD y de acuerdo al presupuesto asignado.

Tanto los gobiernos provinciales y parroquiales, así como el MDMQ, elaboran e implementan esta herramienta de planificación. Sin embargo, esta actividad es desarrollada de forma separada, de manera que la planificación entre estas tres entidades no se articula ni es integral, a pesar de que se planifique un tipo de gestión pública diseñada bajo los parámetros constitucionales y los lineamientos del PNBV.

Esta desarticulación entre las instituciones del GAD se produce por algunos factores. Uno de ellos es la falta de espacios de planificación macro, ya que la mayoría de reuniones (que se manejan de forma interinstitucional), se da por cuestiones específicas. Ese es el caso de la determinación

de presupuestos participativos, el seguimiento de las obras públicas en ejecución o el desarrollo de capacitaciones y talleres en distintas temáticas. Durante el proceso de investigación no se registraron reuniones desarrolladas entre el gobierno provincial, el MDMQ y el gobierno parroquial, que hayan tenido como fin aspectos como los siguientes: coordinar sus planificaciones para encaminar sus planes operativos anuales hacia objetivos en común; debatir la forma en que sus gestiones están en concordancia con el PNBV, o ayudarse entre instituciones para potenciar su gestión.

En otras palabras, hay una constante descoordinación entre las instituciones que conforman los GAD. Un efecto directo de tal descoordinación es la duplicación de las actividades necesarias para gestionar obras o proyectos llevadas a cabo por el gobierno provincial y por el MDMQ para las parroquias del DMQ. Cabe añadir que, a través de esta investigación, los pobladores de Llano Chico y de Nayón supieron manifestarse al respecto:

La similitud es que nos estamos tropezando en la misma calle haciendo una obra. Entonces, la intención es involucrarnos los tres entes de gobierno con las juntas parroquiales. Lo hacemos, pero quien falta es el Municipio. ¿Por qué será esto? Porque el Municipio hace su priorización de obras, pero no lo hace como nosotros, apegados a la Ley, ya que, por ejemplo, lo hace en el mes de marzo y nosotros ya lo tenemos hecho en diciembre” (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013).

[...] por algo se hizo el COOTAD, se cambió la ley para no estar chocando en las mismas competencias. [...] En la Constitución dice que [la competencia]

del Municipio de Quito [con respecto] al tema vial es en lo urbano. Sin embargo, el Municipio se mete en lo parroquial, ya que dice que la cabecera parroquial es urbana [...] además, esto es un conflicto político (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013).

La deficiente coordinación entre estas instituciones, además de reafirmar la problemática respecto a la falta de especificidad en la aplicación de las competencias asignadas por el COOTAD, afecta a la designación de competencias según se designe a los territorios como *rurales* o *urbanos*. Esto sucede debido a que, si bien el gobierno provincial tiene jurisdicción en el área rural y el MDMQ en el área urbana, la delimitación territorial entre lo urbano y lo rural no está debidamente efectuada, y es muy difícil de ser aplicada en la práctica. Esto podría ser superado o coordinado si las instituciones públicas se sentaran a dialogar y unieran sus esfuerzos para trabajar conjuntamente.

Además, el gobierno provincial y el gobierno parroquial muy difícilmente pueden mantener una coordinación con el MDMQ. Este último centraliza el poder al poseer casi todas las competencias para trabajar por sí solo. En este sentido, las propuestas planteadas por parte de los gobiernos parroquiales y provinciales hacia el MDMQ no han sido favorablemente respondidas:

El principal conflicto es el celo. El Municipio quiere dar a conocer que hace más. La cuestión es [que,] si el Municipio tiene un presupuesto grande y nosotros también, podríamos ir haciendo muchas cosas en conjunto. Pero no hay ese interés [...]. El conflicto es político en la forma como se direcciona: “Vos quieres trabajar conmigo, yo te voy a dar. Si no

trabajas conmigo, no te doy” (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013).

De todas maneras, se registra cierto apoyo y coordinación por parte de las administraciones zonales para con los gobiernos parroquiales en cuanto a talleres y actividades de capacitación. Ejemplos de ellos son los programas “60 y Piquito”, los talleres de los Centros de Desarrollo Comunitario o las capacitaciones en informática dictadas en los Infocentros. Todos ellos aportan con el desarrollo de los habitantes de las parroquias. Sin embargo, la falta de coordinación con las administraciones zonales a un nivel macro, delimita el acceso de dichos habitantes a los servicios y necesidades básicas.

No hay esa coordinación. Es mi punto de vista: no hay una buena coordinación entre la administración zonal y los gobiernos parroquiales. Entonces, si se debe mejorar, tiene que haber una buena coordinación: o sea, reunirse entre los gobiernos parroquiales, la administración que esté a cargo, elaborar conjuntamente de acuerdo a las necesidades propias de cada uno, distribuir los presupuestos, etc., y hacerlo de manera conjunta (C. G., vocal del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 03.04.2013).

Otro efecto de dicha descoordinación son los inconvenientes registrados para la tramitación de ciertas diligencias, entre las que se encuentra el uso de suelo, la legalización de barrios o el pago de licencias de funcionamiento. En este sentido, cuando el trámite no cumple con todos los parámetros dispuestos en el MDMQ, este no avanza, se estanca y se dificulta la ejecución de obras o de servicios en la parroquia. Ante esto, los funcionarios del gobierno parroquial plantean que se busque una alternativa, para

que la población acceda a una gestión flexible, que no se estanque y que se priorice a la población por sobre la tramitología. Pero esto no ocurre: el MDMQ no plantea ninguna alternativa y muchas peticiones de la población de las parroquias se quedan en trámites que demoran años en resolverse: “Como administración zonal, donde más actúa es dentro de las prioritizaciones, ya que plantean ciertos requerimientos. Nos plantean ilusiones. Pero si no hay el trazado vial, no hay nada” (L. C., presidente del Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

La aplicación de algunas ordenanzas municipales también se ve afectada por la descoordinación entre las administraciones zonales y los gobiernos parroquiales. Por ejemplo, en la aplicación de la ordenanza de la línea de fábrica cada institución maneja una información distinta. No se llegan a acuerdos y, finalmente, la gente se siente engañada al no contar con un adecuado direccionamiento y, sobre todo, se siente engañada con respecto a la agilidad para resolver su necesidad:

[...] a nosotros nos mandan un eje vial, de tanto a tanto va la calle, es decir la línea de fábrica. Entonces las personas que ya han hecho anteriormente sus papeles van al Municipio y les dice que solo son de 6 o de 8 metros. Pero acá nosotros tenemos un documento que nos indica que la apertura de la calle es de 12 metros. Entonces, esos son los problemas que tenemos acá. Entonces, hay algunos servidores que nos están haciendo quedar de esa manera [...] y tenemos problemas con los moradores (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

La descoordinación entre la administración zonal y el gobierno parroquial para la planificación de obras es criticada por los pobla-

dores de las parroquias. Estos se quejan de que la falta de coordinación da lugar a obras que no responden a las necesidades de la parroquia, de que las obras realizadas por la administración zonal solo sirven para apan-tallar y de que los pocos acuerdos interinstitucionales se quedan solo en el papel:

Yo creo que, así como dice usted, deberían haber trabajado tanto la administración como la junta parroquial. Podrían trabajar por un adelanto de nuestro barrio, de nuestra comunidad, pero no es así. La administración no nos ha dado *nada*. Inclusive nosotros mandamos una invitación al administrador para una reunión. Se excusó. Mandó a otro arquitecto... Entonces, creo que ellos deberían estar más al tanto de los que menos obra tenemos (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

La descoordinación entre el gobierno parroquial y el MDMQ se ve influenciada por el hecho de que la administración zonal y demás entidades institucionales pertenecientes al MDMQ designan cuáles son las prioridades de las parroquias, sin conocer de forma directa las demandas y las necesidades de dichos territorios. Esto se debe, en gran parte, a la distancia física que separa cada una de estas instituciones.

En este sentido, es necesario mencionar que los gobiernos parroquiales están ubicados en el centro de las parroquias, lo cual permite a los funcionarios conocer de primera mano la problemática de sus territorios, pues la población desarrolla y reconoce una relación más cercana con esta institución. Tal relación entre la población de la parroquia y su gobierno parroquial permite que en la gestión de dicha entidad las políticas públicas estén encaminadas a satisfacer los verdaderos requerimientos de la población.

Por otro lado, las administraciones zonales están ubicadas fuera de las parroquias y, para que la población acceda a sus servicios debe trasladarse largas distancias. Todo esto, sumado a las dinámicas burocráticas que manejan estas entidades, da como resultado que los pobladores de las parroquias acudan a las administraciones zonales solamente cuando sea estrictamente necesario, y a realizar trámites muy específicos.

Todos estos aspectos se evidencian cuando las administraciones zonales realizan obras o brindan servicios que no son requeridos ni por el gobierno parroquial ni por los moradores de las parroquias, pero que, de todas formas, terminan ejecutándose.

Debido al orden jerárquico dentro de las entidades, existe la implementación de obras sin conocer la realidad del sector, ni consultar a la junta parroquial. Muchas veces se implementan proyectos, programas y todo, porque ‘Me pareció a mí, desde arriba, desde el escritorio, que esto es fantástico y esto lo implemento’ (L. P., presidente del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 20.03.2013).

La descoordinación es el principal problema entre las instituciones de gobierno local. El malestar de la población ante esta situación se transforma en desinterés y desilusión hacia las instancias políticas locales.

Lineamientos urbanos en la política de gestión pública para las parroquias rurales

La entidad encargada de diseñar e implementar políticas públicas dentro del distrito es el MDMQ. Estas políticas responden a los objetivos nacionales del buen vivir, de manera que deben respetar los principios de gestión, integralidad, territorialidad, gober-

nabilidad, coordinación, responsabilidad, subsidiariedad y complementariedad.

El principio de gestión de territorialidad dice: “La planificación distrital reconocerá las múltiples realidades territoriales que existen en el Distrito Metropolitano de Quito, tanto en sus áreas rurales como en las urbanas, para la formulación de políticas públicas, programas y proyectos en procura de solventar las necesidades específicas de los habitantes de esos territorios” (MDMQ, 2001: 12).

En este sentido, lo que se ha evidenciado en el proceso investigativo es que este principio de territorialidad no se está cumpliendo, ya que tanto las políticas de gestión pública como las ordenanzas municipales y los espacios de planificación, no están tomando en cuenta las particularidades que tienen las parroquias del DMQ.

Las parroquias de Llano Chico y Nayón, por sus condiciones geográficas, étnicas, identitarias y económicas, agrupan características rurales, diferentes a las características de las parroquias urbanas. Por lo tanto, se esperaba que la nueva gestión pública del MDMQ fuera capaz de articular e involucrar los componentes de la ruralidad en su gestión.

La aplicación de lineamientos urbanos se da en todo ámbito. Un claro ejemplo se evidencia en la experiencia que nos comenta un funcionario de Gobierno Parroquial de Nayón:

En el asunto de seguridad, van a trabajar entre parroquias urbanas y parroquias rurales, y en una reunión que tuvimos aquí en la zona norte, los que somos parroquias sí nos armamos de valor y reclamamos, les dijimos: “¿Por qué no hacemos la división del Concejo en dos: lo que es urbano y lo que es rural?”. Porque yo le oigo aquí a la señora “que la Jipijapa...”, y es otro

mundo. Yo voy y digo: “Dios mío lindo, yo tengo el problema del tránsito, ellos no tienen ese problema”, [...] y mi amigo de San Miguel de Minas [dice:] “A mí me están robando las vacas, [...] señores hagan el favor de dividirnos en dos grupos los que somos rurales y los que somos urbanos” (F. P., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Estas diferencias entre lo rural y lo urbano también se evidencian en las reuniones realizadas por las administraciones zonales, en las cuales participan tanto los barrios urbanos como los barrios rurales de las parroquias del DMQ. En dichas reuniones, la diferencia ente la realidad urbana y la realidad rural se convierte en un limitante para lograr mayores acuerdos, pues los intereses, los conflictos, las dificultades y las soluciones son diferentes.

Bajo estas consideraciones, esta investigación identificó dos ejes en los cuales los lineamientos urbanos predominan, y se sobreponen a la realidad de las parroquias rurales, a saber, las ordenanzas municipales y la recuperación del espacio público.

Ordenanzas municipales

El MDMQ tiene como competencia asignada por el COOTAD el “crear, modificar exonerar o suprimir mediante ordenanzas tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras” (Ministerio Coordinador de la Política y GAD, 2011: 30). Mediante la aplicación de esta competencia, el MDMQ va regulando su territorio a través de la emisión de ordenanzas en diferentes temáticas, pero con componentes netamente urbanos, invisibilizando las particularidades de un territorio tan amplio y diverso como es el Distrito Metropolitano de Quito.

Esta visión es ratificada por funcionarios de las administraciones zonales, quienes explican que, como consecuencia de la expansión urbana del DMQ, las parroquias tienen que acomodarse a las nuevas normas, políticas y disposiciones. Ejemplo de esto es el hecho de que las ordenanzas municipales siempre se den bajo una mirada urbana y no rural.

Sin embargo, estos mismos funcionarios reconocen que el tema de las parroquias es muy conflictivo, debido a los diversos actores que forman parte de estos territorios. Además, detectan que el alto porcentaje de población migrante del que se componen las poblaciones rurales modifica las formas de relacionamiento y de actuar de la población. “[...] Lamentablemente, al desarrollo local siempre lo relacionamos con lo urbano. Por ende, se tiene que aceptar una política pública a lo que es el sector rural. Yo no conozco que haya una ordenanza específica para las parroquias. De pronto hay resoluciones específicas de actividades, de gestión” (M. A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013). “Habría que hacer unos ejercicios de un tratamiento diferenciado. De ahí que la homogenización, la migración de lo rural a lo urbano, –para ser franco– no ha avanzado” (L. R., Administrador Zonal Calderón, 09.04.2013).

Los habitantes de las parroquias de Llano Chico y de Nayón también identifican que la administración municipal, al fijar las normativas, debería tomar en cuenta las especificidades de la parroquia, pues las necesidades de los barrios urbanos no son las mismas que las de los barrios rurales. En este mismo sentido, las ordenanzas, que sirven para normar y reglamentar la convivencia entre los pobladores, deben estar enfocadas a las realidades sociales de un determinado territorio. Entonces, dis-

tinguir entro lo rural y lo urbano es imprescindible:

Lo pequeño siempre es absorbido por lo macro, por lo grande; por lo tanto, nosotros dentro de la parroquia queremos conservar esto de la ruralidad. Pero, desde acá, nos imponen esas reglas que son para la zona urbana, sin conocer nuestras necesidades (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

Con tal de que ellos tengan la ordenanza, y dicen: “Aquí es esto, y esto tiene que hacerse”. Lo que sí se debería hacer es que la Administración Calderón tenga que tomar cartas en el asunto, porque aquí falta, de parte de las autoridades, que haya más apertura de vías. Porque esa ordenanza debe planificar aquí, en el campo. Ellos quieren hacer solo de escritorio y eso no está bien, porque aquí muchos problemas tenemos entre vecinos. Debe haber una ordenanza que hagan los trabajos en campo (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

En las parroquias de Llano Chico y de Nayón se han identificado algunas ordenanzas municipales que están generando graves conflictos a la hora de ser puestas en práctica. Estos conflictos incluso tienen que ver con la relación entre los funcionarios de los gobiernos parroquiales y los moradores de las parroquias. En algunos casos, como no se puede cumplir cierta ordenanza, ciertos barrios, organizaciones o personas quedan fuera de la gestión pública:

Hacen unas ordenanzas, pero la ordenanza de la ciudad debe ser diferente. La ordenanza de lo rural también debe ser diferente. No sé, por ejemplo en esto de tener animales, si una rural tiene espacio para tener animales. Yo sé que aquí no lo tenemos, no podemos. Si tienen

el espacio donde pueden tener a sus animales, sus gallinas, sus perros, siempre y cuando los tengan en su espacio (F. P., Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

Una de las ordenanzas que ha generado problemas en las parroquias es la ordenanza municipal referente a la línea de fábrica. Esta indica que para realizar cualquier intervención, sea por parte de la administración zonal, del gobierno provincial, de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) o de la Empresa Eléctrica, debe primero estar aprobada la línea de fábrica. Si no existe esta aprobación, no se realiza ninguna obra. Así lo relata un vocal de gobierno parroquial:

Si no hay línea de fábrica aprobada, no se hace nada y se queda ahí, porque en el Municipio no nos ayudan en esto rápido, o la gente no quiere. Lo malo es que la gente de aquí no quiere retirarse, porque ya tiene construido su casa o cerramiento, y no lo quiere derrocar. Pero, en cambio, el Municipio tiene que dar la orden (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Y un presidente de barrio:

La mayor problemática se da en torno al trazado vial. Se crearon ciertos artículos, ordenanzas, y en base a las ordenanzas, si no se cumple con una, no dan paso a nada más (L. C., presidente del Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

La tarifa diferenciada de impuestos constituye otra problemática, pues en las parroquias rurales algunas contribuciones son cobradas diferenciando entre territorio rural de territorio urbano. Mientras tanto, en algunas otras no existe tal diferenciación. De manera que se evidencia la falta de cla-

ridad sobre cómo el MDMQ asigna dichos valores. Ante esto los pobladores manifiestan su inconformidad:

[...] me imagino que no tiene que ser así o, por ejemplo, le cobran el impuesto igual que si fuera en la ciudad. En lo rural no se tienen todos esos servicios, o sea los hay, pero no tienen una construcción. Debe de haber un cambio o simplemente debe haber una rebaja. En la ciudad, una persona que tiene una casa y la arrienda o la alquila tiene la obligación de pagar sus impuestos, porque está generando ella con su vivienda dinero. En cambio, en lo rural hay gente que con lo que cultivan viven, y a veces no tienen ni para eso mismo (F. P., Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

Recuperación del espacio público

Dentro del plan de trabajo del MDMQ se plantea como un eje de gestión la recuperación del espacio público: “Establece claramente la actual orientación municipal de priorizar la recuperación del espacio público como lugar de encuentro, de seguridad, de convivencia pacífica y solidaria”. Este lineamiento se articula a los principios de trabajo del Plan Nacional para el Buen Vivir plasmado por la SENPLADES, bajo los cuales los gobiernos locales de la ciudad de Quito tienen a cargo la recuperación del espacio público.

La planificación dentro del ámbito de la recuperación del espacio público, al igual que la aplicación de ordenanzas, debe contener elementos de la ruralidad. Debe plasmar la concepción que la gente tiene sobre el espacio público. Debe responder a las necesidades de la población. De lo contrario, sucede tal como en las parroquias de

Llano Chico y Nayón, en donde los espacios públicos recuperados no son usados, y de los cuales se señala que sus arreglos son improvisados y que no responden a las demandas planteadas. “No existe una recuperación de los espacios públicos, ya que no existe una planificación [...] no es cuestión de ponerle una batería sanitaria a la cancha de allá y ya” (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

Tanto los gobiernos parroquiales como las administraciones zonales han trabajado para recuperar el espacio público. Sin embargo, esto lo han hecho a partir de la ejecución de obras pequeñas y aisladas, tales como el arreglo del parque central de la parroquia. Además, se ha dejado a un lado a los barrios más alejados del centro de la parroquia, que no cuentan con áreas verdes o espacios de entretenimiento para niños y jóvenes.

Una de las políticas institucionales es recuperar el buen vivir, enmarcados en lo que es la constitución, el Plan del Buen Vivir, el Plan de Desarrollo de Quito y tomando en consideración al ser humano. Hemos recuperado espacios como las aceras de Nayón con la finalidad de que la gente pueda tener un mayor espacio para la circulación y crear un entorno agradable. También hemos hecho la recuperación de los parques, con la finalidad de que la comunidad tenga espacios para compartir (M. A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013).

Hablando de espacios públicos, aquí en la comuna no tenemos un espacio público para recrear a los habitantes, no tenemos un parque, no tenemos ni juegos infantiles, aquí necesitamos un espacio público para que el Municipio vea las necesidades que tenemos (V. R., presidente del barrio Santa Ana, 04.04.2013).

En este sentido, los funcionarios tanto del gobierno parroquial como de las administraciones zonales coinciden en que las ordenanzas municipales, lejos de ayudar a normar sus respectivas gestiones, lo que hacen es obstaculizarlas. De modo que se sienten dentro de una camisa de fuerza, ya que si se cumplen las ordenanzas, los barrios y la población son los que se ven afectados; y, si no las cumplen, sus cargos públicos se ven vulnerados. Ante esta problemática, ellos planean generar espacios donde se pueda poner esto a discusión y otorgar una mayor competencia a los gobiernos parroquiales, para que estas ordenanzas municipales puedan, mediante disposiciones o reglamentos, ser más específicas para las parroquias rurales.

Sí, es importante. Me gustaría que a las parroquias rurales, en el tema de ordenanzas, se les enfoque en un tema más distinto, y que se abran foros, espacios de participación de las autoridades, de los dirigentes, de las parroquias rurales... Porque somos diferentes a las urbanas y, para incluir el tema de políticas y de ordenanzas de las parroquias rurales, directamente tiene que haber la participación de nosotros. Nosotros también queremos ese espacio de decisión y ese espacio de poder: queremos ser parte de esa decisión, queremos poder poner nuestro criterio e ideas para ir construyendo (L. P., presidente de gobierno parroquial, 20.03.2013).

Escasa autonomía y poder de decisión de los gobiernos parroquiales y provinciales

La asignación de competencias y el régimen de ordenamiento territorial que plantea el COOTAD, a simple vista significaba para los gobiernos parroquiales un proceso de descentralización del poder local que

poseían el MDMQ y las entidades del gobierno central. Sin embargo, tal como lo menciona el COOTAD, la asignación de competencias y la distribución de recursos económicos por competencias a los gobiernos locales no significa “autonomía e independencia del aparato estatal”. Significa más bien el fortalecimiento del poder estatal y de su capacidad reguladora, a través de gobiernos locales bien organizados y con competencias establecidas, lo que permite un control más directo del Estado sobre la gestión pública de los gobiernos locales (especialmente de los gobiernos parroquiales).

Bajo esta consideración, los gobiernos parroquiales ven limitado su ejercicio de gobernabilidad debido a que, por un lado, las competencias que designó el COOTAD están determinadas por los recursos económicos que recibe del Estado para cada competencia; mientras que, por otro lado, los gobiernos parroquiales dependen sobremanera de los mandatos y recursos del MDMQ.

La autonomía y el poder de decisión de los gobiernos parroquiales es un tema en constante debate y, de hecho, son varias las percepciones al respecto:

El poder de decisión es limitado, ya que al no tener las competencias descentralizadas desde la Administración Zonal Norte, se limita el accionar del gobierno parroquial. Por ejemplo, solo se tiene la competencia de la recolección de la basura, e inclusive aquí el poder de decisión no es absoluto, ya que está supeeditado a ciertos lineamientos desde el Municipio (W. L., morador de la parroquia de Nayón, 18.04.2013).

Por lo tanto, se puede evidenciar que existe una dependencia de los gobiernos parroquiales con respecto al MDMQ, en tanto esta es

la institución encargada de regular, planificar, ejecutar políticas públicas y proveer de la mayoría de servicios a la población.

Los gobiernos parroquiales han transformado sus actividades en función de lo que la Ley les permite. En este sentido, al ser sus competencias más administrativas que de gestión, el papel de estos gobiernos está limitado a receptor las demandas de la población. Luego, direccionan los trámites hacia otras instancias “superiores”, tales como el MDMQ o gobierno provincial. Es a ellos a quienes les compete aprobar o no los proyectos de provisión de obra pública, o los proyectos sociales que satisfagan dichas demandas.

El poder de decisión es limitado, como de igual forma lo son sus competencias. Únicamente puede ejercer todas sus atribuciones y derechos el gobierno parroquial en las competencias que le han sido asignadas, ya que, por ejemplo en las legalizaciones de barrios, el gobierno parroquial solo informa, direcciona este proceso, pero la entidad que lo aprueba finalmente es la Administración Zonal Norte (L. C., presidente del Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Por otro lado, la gestión pública que realizaba el gobierno provincial en las parroquias de Quito, según la percepción de sus funcionarios, ha sido mermada, pues sus competencias fueron reducidas. De este modo, la cobertura que esta entidad tenía en educación, salud y vialidad en las parroquias ya no es posible, a pesar de que estas necesidades no están siendo satisfechas por ninguna otra institución.

Para haber tomado esta decisión de las competencias, debieron haber hecho unas estadísticas en las parroquias, que hizo el municipio y que hizo el conse-

jo. Manejar números. Si el Consejo hizo bastante obra educativa, se ve que tiene una buen aceptabilidad y maneja muy bien ese ámbito. Entonces, que sea una competencia del Consejo, pero no, lo tomaron de otro lado. Hay una incompreensión frente a esta toma de decisiones que, por ir ordenando la parte administrativa o de gestión de las diferentes instancias públicas, por otro lado se dejan de cubrir las necesidades de las parroquias (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 08.04.2013).

Consecuentemente, los gobiernos parroquiales y el gobierno provincial perciben a la gestión que realiza el Municipio de Quito como centralizada y jerárquica. Aseguran que las competencias que esta entidad posee, en cuanto a gestión pública, abarca a las gestiones que se desarrollan a nivel parroquial y provincial, de modo que se impide el funcionamiento autónomo de estas entidades. Como consecuencia, algunos proyectos dependen de “la voluntad política” y la decisión del MDMQ. Véase un testimonio:

Desde las centrales del “partido” existe una vigilancia hacia las entidades de gobierno y son las que determinan las gestiones, normativas, etc. [...] por lo tanto, los gobiernos locales y parroquiales no pueden gobernar y trabajar con autonomía (Grupo Focal en la parroquia de Nayón 16.03.2012)

La autonomía de los gobiernos locales es un proceso que en el actual momento no ha generado los resultados deseados. Lo cierto es que cada gobierno local se debe a los mandatos estatales y a las ordenanzas municipales, delimitando su escenario de acción política y gestión pública.

La gestión pública de los GAD

La población identifica a las instituciones como el gobierno parroquial, las administraciones zonales, el MDMQ, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP), la EPMAPS o el gobierno provincial como los entes responsables de realizar gestión pública en las parroquias. Sus testimonios manifiestan que dichas instituciones públicas estructuran, planifican, ejecutan y establecen una institucionalidad que permite el funcionamiento, la atención al público y la respuesta a las necesidades y requerimientos que la población solicita.

Los GAD, al ser “constituidos como entidades autónomas, descentralizadas”, con un espacio territorial delimitado para ejercer su gestión y reglamentados tanto a través de la Constitución del Ecuador como del Plan Nacional para el Buen Vivir, son parte de la nueva organización territorial político-administrativa del país. Esta tiene como objetivo la descentralización de competencias públicas en el trabajo en la ciudad, para lo cual es necesario “abandonar la falsa dicotomía” según la cual “la autonomía y la descentralización suponen necesariamente un debilitamiento y una desarticulación del Estado”. Se plantea, por el contrario, que la descentralización y autonomía efectiva suponen “un esquema ordenado de asignación de competencias”, esto es, “un modelo de Estado inteligente e integrado, encaminado a lograr el bienestar colectivo” (Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011 pág. 7).

Por otro lado, en el PNBV se manifiesta que “la descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de redistribución del poder y democratización de

la sociedad que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación y se reafirma el rol de la redistribución; y dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con clara división de competencias” (SENPLADES, 2009 pág. 138).

Por lo tanto, esta descentralización trae consigo la asignación de competencias a cada una de las instituciones que conforman los GAD. Dichas competencias están normadas en el COOTAD en el art. 2, donde se busca “la delimitación del rol y ámbito de acción para cada nivel del gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal” (Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011).

Mientras tanto, la percepción construida por la población alrededor de la gestión pública que desarrollan los gobiernos parroquiales está relacionada a su función de “mediador y gestor de recursos económicos”. La principal institución (visibilizada por los moradores) que lleva a cabo la gestión pública dentro de las parroquias de Llano Chico y Nayón es el gobierno parroquial. En este contexto, desarrollar procesos de gestión pública se basa en el principio de ser “el eje o el centro donde se construyen las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones públicas y/o privadas”.

Dicho relacionamiento entre la sociedad civil e instituciones públicas permite primeramente generar diversos encuentros, diferentes diálogos, entre los pobladores y la propia institución del gobierno parroquial. Estos diálogos tienen objetivos, intereses y temáticas específicas. Además, el relacionamiento promueve relaciones interinstitucionales que tienen como objetivo gestionar

recursos económicos, humanos y materiales que provengan de otras instituciones públicas ligadas a la gestión pública y poseedoras de presupuesto asignado para las parroquias rurales de Quito.

En el trabajo de gestión [...] nosotros queremos un alcantarillado. Con nuestro presupuesto nosotros no podemos hacer el alcantarillado ni una media cuadra. Entonces, ¿cuál es nuestra función acudir a la EPMAPS, acudir a la EMMOP? Tenemos este problema... Nuestras vías están así, no hay agua potable no tenemos esto, entonces estamos todo el tiempo, disculpe la expresión, rogando –hasta como pidiendo caridad–. Bueno, necesitamos... Por favor ayuden (F. P. vocal principal del Gobierno Provincial de Nayón, 28.02.2013).

El descontento de las autoridades de los gobiernos parroquiales (GP) parte de la necesidad de, principalmente, recursos económicos para ejecutar las obras que la población solicita. Además de esto, se suma la inconformidad hacia las competencias estipuladas en el COOTAD lo que produce, a su vez, confusión y, finalmente, descoordinación entre las instituciones. De esta manera, la ausencia de un trabajo articulado entre los GAD genera desconfianza e incomodidad en los funcionarios de los GP.

Gobierno autónomo descentralizado provincial

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las

funciones y competencias que le corresponden (Ministerio Coordinador de la Política y GAD, 2011: 21).

Los gobiernos provinciales adquirieron nuevas competencias, gestionadas y ejecutadas actualmente para cumplir las disposiciones planteadas en el COOTAD. Esto implicó un cambio dentro de su estructura administrativa financiera. Las competencias exclusivas que tiene el gobierno provincial están relacionadas a cuestiones como la vialidad, el manejo de medio ambiente, el manejo de cuencas hidrográficas, de canales de riego o el manejo de la producción. En otras palabras, están relacionadas con todo lo referente a economía solidaria. Valga decir que se trata de una jurisdicción delimitada a las parroquias y cantones pertenecientes a la provincia de Pichincha.

Lo referente a otras áreas, como la cultura y el deporte, no son competencias exclusivas del gobierno provincial. En estos ámbitos, por ejemplo, la rectoría son, respectivamente, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Deporte. Sin embargo, el gobierno provincial “realiza convenios de concurrencia cuando este actúa en una competencia que no le pertenece” (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013)

EL gobierno provincial posee además la potestad de emitir ordenanzas: “estas ordenanzas son elaboradas con la participación de las y los moradores de las parroquias, y tienen jurisdicción únicamente para el área rural” (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013). Las competencias pueden estar claramente determinadas, o no, en el COOTAD. Sin embargo, en la práctica pública de gestión y ejecución, el gobierno provincial aún continúa ejecutando (en menor

medida) aquellas competencias que fueron disueltas o asignadas a otras instituciones públicas. Esto, porque tanto los moradores, dirigentes barriales o los mismos gobiernos parroquiales requieren aún la atención y asistencia del gobierno provincial, en especial para la realización de obra pública.

En lo referente a financiamiento y gestión de recursos, especialmente a presupuestos participativos para las parroquias de Llano Chico y Nayón, es el Departamento de Desarrollo Comunitario quien se encarga. La planificación se realiza a través del POA, donde se diseñan los planes de trabajo de acuerdo a lo que establece la Ley: mediante asambleas participativas anuales (aproximadamente hasta el mes de julio). Es entonces cuando se receptan todas las necesidades que tiene la población de las parroquias con respecto a obra pública o proyectos sociales.

En nuestra visión prevalece la participación ciudadana. Nosotros, para poder hacer cualquier obra, realizamos una asamblea de participación donde los actores principales –presidentes de barrios y asociaciones– intervienen dentro de esta asamblea (R. G., Departamento de Desarrollo Comunitario Gobierno Provincial, 8.04.2013).

Gobierno autónomo descentralizado municipal (MDMQ)

El COOTAD dispone que “los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponde” (Mi-

nisterio Coordinador de la Política y GAD, 2011: 28).

Así, el Distrito Metropolitano de Quito esta representado por el MDMQ, institución dividida en administraciones zonales. Cada una tiene “bajo su responsabilidad la planificación coordinada de la gestión del territorio en el marco de los planes metropolitanos y parciales de ordenamiento; la ejecución de planes, programas y proyectos integrales de desarrollo y la gestión participativa para consolidar una ciudad democrática e incluyente” (Secretaría de Coordinación Territorial y Participación, 21.03.2013). Cada una de estas administraciones zonales posee un administrador zonal, hombre o mujer, designado por el alcalde del MDMQ. Actualmente existen ocho administraciones zonales y abarcan todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito. Se dividen a su vez en 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales.

Las administraciones zonales son unas alcaldías pequeñas. La Ley del Distrito del año 93 determinó una nueva división administrativa de Quito, en donde se determinaron 8 administraciones zonales (M. A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013).

Las administraciones zonales son desconcentradas hacia la población, tienen las competencias y funciones asignadas por el COOTAD, se vinculan con el Plan de Desarrollo 2012-2022 del MDMQ así como con el Plan Nacional para Buen Vivir. Las administraciones zonales direccionan su trabajo bajo los siguientes principios de gestión, que deben ser cumplidos: integralidad, territorialidad, gobernabilidad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad y complementariedad. Asimismo, los ejes que manejan son: participación ciudadana, edu-

cación, cultura, deporte, salud, inclusión social, medio ambiente, seguridad ciudadana y lo que se refiere a obra pública.

Somos una minialcaldía desconcentrada, con las atribuciones que el alcalde ha dado. Las secretarías son las que emiten la política pública para que sea cumpla dentro del Distrito Metropolitano de Quito, y las administraciones zonales son los brazos ejecutores de esa política pública (M. A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013).

Gobierno autónomo descentralizado parroquial rural

El COOTAD dispone que “los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código, para el ejercicio de las competencias que les corresponden” (Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011 pág. 36).

El gobierno parroquial es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará compuesto por vocales y, el más votado de entre ellos, será designado como presidente de la junta parroquial rural. El segundo más votado, en cambio, será el vicepresidente. En las parroquias de Llano Chico y de Nayón los gobiernos parroquiales se han organizado por comisiones, integradas por los vocales y que tienen distintas facultades.

Se maneja a través de comisiones, donde cada vocal tiene que cumplir determinadas actividades que corresponden a la comisión que dirige. La Comisión de Educación, Cultura y Deporte es, por lo tanto, un eje de gestión. Otras son la

Comisión de Salud y Medio Ambiente, la de Infraestructura y Vialidad y la Comisión de Desarrollo Económico Comunitario (W. L., Morador de Nayón, 18.04.2013).

El principal trabajo de los gobiernos parroquiales está relacionado a la satisfacción de obra pública a los barrios. Las parroquias están en constante crecimiento, lo que demanda la construcción de vías, la implementación de agua potable y de alcantarillado, pero también de otras obras públicas, como la recuperación del espacio público a través del arreglo de los parques y de las áreas verdes, o la adecuación a estadios deportivos de manera constante. En cuanto a los proyectos sociales y educativos, el gobierno parroquial capacita a sus pobladores en distintas áreas.

[...] planificar, mantener la coordinación de la vialidad e incentivar las actividades productivas, eso también lo hemos realizado. Todo esto gestionado a través del SECAP y otras instituciones de capacitación. Ayudamos a la creación de cajas comunitarias, al asesoramiento de microempresas, a la creación de huertos orgánicos, crianza de animales y, ahorita, parece que vamos a campos más abiertos, más técnicos. En el campo de mecánica, corte y confección, para dictar cursos de capacitación. En el tema de la biodiversidad y protección al medio ambiente, hemos realizado reforestaciones en las quebradas con los chicos de los colegios. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos delegados, eso también es una atribución que nosotros tenemos; de las competencias, convenios, etc. Dentro del tema de comité de seguridad, se promueve la organización de los ciudadanos, de las comunas, recintos y más” (L. P., presidente del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 20.03.2013).

La gestión pública del gobierno central

En el análisis y acercamiento a las percepciones sobre las diversas formas de gestión pública, es necesario involucrar algunas características que el gobierno central (GC) posee en su agenda pública de trabajo. Una aproximación de este tipo contribuye en el análisis a nivel macro que, a partir de la incidencia en política pública a nivel nacional, articula a los niveles locales de gobierno. Las formas y protocolos políticos establecidos, los parámetros, las limitantes visibilizadas, las dificultades y potencialidades de la actual gestión pública del ente central de gobierno, todos estos elementos también generan e inciden en los imaginarios y las percepciones, en las opiniones y posturas, y en las alineaciones políticas de la población. Con el afán tanto de comprender la procedencia de las percepciones y significaciones sobre la gestión pública como las formas de relación política de la población con la gestión del GC, en este acápite se hará con una suerte de acercamiento al complejo mecanismo de trabajo político público que desarrolla el GC y su incidencia en la práctica política de la población.

En este sentido, se debe partir del conocimiento general acerca del tipo de gestión pública que ejecuta el gobierno central. Se basa en algunos principios, estipulados en el artículo 227 de la Constitución Nacional del Ecuador, que “determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Como ente rector se designa a la Secretaría Nacional de la Administración Pública, encargada de coordinar, mejorar y generar una gestión pública que permita ejecutar proyectos de interés nacional. Además, “es la responsable de administrar, implementar y dar seguimiento continuo a la gestión de Gobierno por Resultados, para lo cual emitirá los lineamientos generales para su implementación y operación y contará con un equipo especializado institucional” (Secretaría Nacional de Administración Pública, 2011: 4). Bajo esta competencia, la Secretaría Nacional de la Administración Pública expidió en el Registro Oficial n.º 606 del 28 de noviembre del 2011 la respectiva normativa para este nuevo modelo de gestión pública. Se tomará en cuenta, para el análisis, cuál es el objeto de este tipo de gestión y su definición:

Objeto de la gestión de gobierno por resultados: establecer la normativa técnica, que permita a la Función Ejecutiva realizar la implementación y asegurar la continuidad y operación de la metodología y herramienta de gobierno por resultados. La implementación y operación de gobierno por resultados tiene como fin obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República, así como también dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos (Secretaría Nacional de Administración Pública, 2011: 4).

Gobierno por resultados (GPR): Es el conjunto de conceptos, metodologías y herra-

mientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión. La aplicación de “Gobierno por Resultados” permitirá fomentar una “gestión eficiente de los planes estratégicos”, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos institucionales, en los distintos niveles organizacionales, a través de un proceso de seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos” (Secretaría Nacional de Administración Pública, 2011: 4).

Con esta normativa, el gobierno central establece una forma de gestión que apunta a una constante planificación, con el establecimiento de planes estratégicos y operativos, que deben implementarse en toda institución pública. El objetivo: llegar a los resultados planteados, a los protocolos políticos que se alinean al objetivo de mejorar la gestión pública a nivel nacional.

La gestión pública que se aplica en los diferentes niveles del gobierno central tiene una correlación sinérgica con el PNBV. Son los objetivos de este plan los que especialmente orientan el trabajo de las instituciones que regentan la gestión pública a nivel macro. La participación y acción de la población común en el ámbito social y político es una de las principales preocupaciones del PNVB. La *ciudadanía* será la categoría política asignada a la población poseedora de derechos y deberes. Así, activar la ciudadanía o “construir ciudadanos/as activos/as” es uno de los principios políticos de la agenda de trabajo del gobierno central. En este mismo sentido, “mejorar las capacidades y potencialidades de la Ciudadanía” permite “involucrar” a la población común al espacio político, con el supuesto de activar su participación e inclusión.

Por tanto, la gestión actual concibe al ciudadano como un “actor principal y se estipula en las normativas de las agendas públicas que en todas las entidades debe existir un lineamiento de participación ciudadana”. Para esto, la gestión pública se basa en la planificación a través de las agendas zonales y los planes de desarrollo y del nuevo ordenamiento territorial.

Las agendas son instrumentos de coordinación de la gestión pública que avanzan en la identificación de las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública. Las agendas zonales identifican las especificidades, particularidades y sinergias que ocurren en los territorios a fin de impulsar acuerdos básicos para el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la caracterización de los proyectos estratégicos para cada región (SENPLADES, 2009: 137).

Plantear la descentralización como un eje de la gestión pública implica una división de las funciones para todos los niveles del gobierno, con la posibilidad de permitir mayor agilidad en la provisión de obras y proyectos públicos. De esta manera todos los niveles de gobierno asumen un rol político a partir de la “descentralización y desconcentración”, cuestión que aún no es percibida como tal por parte de algunos gobiernos locales.

Aproximaciones hacia la práctica de gestión pública del gobierno central

Para desarrollar una primera caracterización de la gestión del GC, se requiere definir cuáles son las instituciones públicas que generan política pública a nivel macro

Cuadro 1 Número de personas beneficiarias del BDH en las parroquias de Nayón y Llano Chico			
Nayón	Número de beneficiarios	Llano Chico	Número de beneficiarios
Madres jefa de hogar	327	Madres jefa de hogar	533
Adultos mayores	249	Adulto mayor	297
Personas con discapacidad	41	Personas con discapacidad	45
Niños con discapacidad	13	Niños con discapacidad	13
Total	640	Total	888

Elaboración: equipo investigador

y cómo inciden en los cambios sobre la calidad de vida de la población de las parroquias de Nayón y Llano Chico.

Se evidencia que no existe un reconocimiento visible hacia las instituciones de GC en las parroquias o en las dirigencias barriales. Sin embargo, ciertos funcionarios públicos de los GP señalan que son el Ministerio de Salud, el de Educación y el de Inclusión Económica Social quienes aportan al desarrollo de sus parroquias. Así ejemplifican algunas cuestiones que suceden en el ámbito de las políticas públicas del gobierno central.

Por ejemplo, se evidenció, dentro de la indagación sobre las políticas públicas de los ministerios, que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) desarrolla programas y proyectos que intervienen directamente en la población rural. El MIES trabaja su proyecto emblemático de “eliminar la pobreza a través de la inclusión social” (MIES, 2013).

Según el *Modelo de Gestión del MIES*, la atención que esta institución ofrece a la población en general pone énfasis en la des-

concentración. Su objetivo es generar mayor equidad, a nivel de territorios, en la prestación de los servicios que otorga, distribuyendo de manera igualitaria los recursos que posee esta institución pública. En cuanto al cumplimiento del PNVB, el MIES se plantea mejorar los estándares de calidad y servicios con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. Busca hacerlo por medio de pasar de un sistema “asistencialista” a un sistema del MIES de atención integral, que potencie los mecanismos económicos y diversifique sus programas.

El cambio de enfoque asistencialista hacia la inclusión económica y social, entendida como la combinación de prestaciones, atenciones y oportunidades de acceso a servicios básicos, mecanismos de impulso y activación económica, dirigidos a la población en situación de pobreza. Este cambio de enfoque involucró cambios en las formas de organización de los servicios, la vuelta al Estado de la administración y regulación (aunque no de la provisión directa), la revalorización de lo “público” como el espacio idóneo

para la garantía y exigencia de derechos [...] (MIES, 2013).

En contraste con estas políticas, en la realidad de las parroquias la población asegura no ser una fuerte beneficiaria de los programas del MIES y, en general, de las políticas públicas del gobierno central:

No hemos recibido ningún beneficio. Pagamos impuestos, pero a la vez no se nos permite acceder al bono de desarrollo humano, aduciendo que somos jóvenes, o que tenemos vivienda, etc. Pero existen otras personas que, a pesar de tenerlo todo, reciben su mensual (Grupo focal en la parroquia de Nayón 16.03.2013).

Moradores de las parroquias, tanto hombres como mujeres, expresan incomodidad específicamente con respecto al Bono de Desarrollo Humano (BDH)². Muchas familias empobrecidas, según los testimonios, no están recibiendo el BDH. Las autoridades aducen que existe un número importante de personas que, aun poseyendo recursos económicos estables, reciben el subsidio. Es muy probable que ocurra esto, porque el MIES no tiene aún la capacidad técnica ni el personal necesario para regular este tipo de impases. De tal modo, la “equidad en el acceso a los beneficios del MIES”, tal como lo estipula su mandato, puede verse confusa e incoherente en la realidad de las parroquias.

En el Cuadro 1 se puede observar el número de moradores que reciben el BDH. A pesar de que la parroquia de Nayón es más grande en extensión que la parroquia de Llano Chico, el número de personas bene-

ficiarias es menor. Esto puede deberse a que la parroquia de Llano Chico aún posee considerables índices de pobreza y a que, al ser una parroquia más rural que Nayón y sin muchos servicios básicos satisfechos, tiene mayores necesidades. Además la parroquia de Llano Chico está compuesta por algunos barrios marginales en los que residen mayoritariamente madres jefa de hogar y población empobrecida (Rururbana, 2012).

A pesar de que esta política de “aseguramiento no contributivo” permite apoyar a un buen número de personas empobrecidas, no se evidencia en la ejecución de este servicio la transformación del carácter “asistencialista” con los que actúa el MIES. Dicha entidad gubernamental no ejecuta políticas públicas integrales que, a través de mecanismos de inclusión económica, mejoren la calidad de vida de las personas empobrecidas. Se debe a que el actual sistema político que gobierna no ha generado un sistema de redistribución equitativa de los recursos económicos. No se ha eliminado la brecha existente entre el acceso al trabajo y las oportunidades que pueden ser ofrecidas. La explotación de trabajadores aún persiste; la marginación y segmentación de las clase social empobrecida todavía es evidente en las zonas rurales y urbanas de la ciudad; la insatisfacción de necesidades básicas aún provoca incomodidad en varios segmentos de la población rural...

Por tanto, el trabajo que desarrolla el MIES corresponde sin duda alguna al mandato que opera a nivel nacional y cuyos planteamientos y políticas públicas no han logrado erradicar problemáticas estructurales, como el empobrecimiento de la población. De hecho, persisten hasta la actualidad altos porcentajes de pobreza visibilizados en los propios quintiles desde donde el MIES trabaja la gestión pública (MIES, 2013).

2 Este es un subsidio monetario que el gobierno entrega a ciertas personas en situación de vulnerabilidad económica.

En este sentido, los funcionarios del MIES comentan dentro de sus testimonios que algunos de los inconvenientes en el sistema provienen de varios factores: la falta de recursos económicos para brindar los servicios a todas las personas que necesitan del MIES, por ejemplo. En el caso de las parroquias de Nayón y Llano Chico, se menciona que los gobiernos parroquiales no realizan ninguna gestión que demande los servicios del MIES. Además, no existe un censo de la población de las parroquias que requieran los beneficios, así como “no hay un censo ni estudio técnico que demuestre que la población que recibe el bono haya transformado sus condiciones de vida” (F. L., Funcionario Público MIES, 24.04.2013).

Según la información recolectada en esta institución, el MIES ha propuesto cambiar la modalidad de entrega del BDH. Ahora se propone entregar un subsidio acumulado de 5 años a grupos de personas organizadas, anteriormente beneficiarias del BDH.

En cuanto al aparato productivo, se desea generar recursos para facilitar crédito de desarrollo humano. La propuesta es entregarles el Bono de Desarrollo acumulado de un año. Al inicio se entregan créditos individuales y luego pueden ser créditos colectivos (al menos 10 personas). [...] No hay personas identificadas que quieran tener acceso a esta nueva forma de recibir el Bono de Desarrollo Humano. La mayoría de personas no quieren salir de él, porque sienten inseguridad de su estabilidad económica (F.L, Funcionario Público MIES, 24.04.2013).

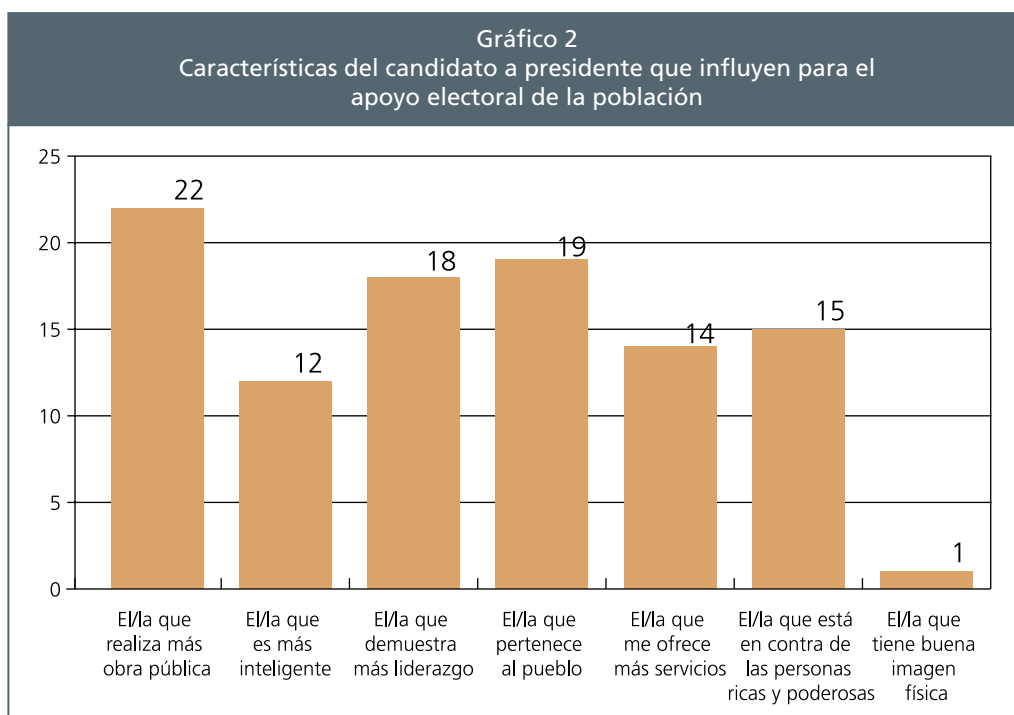
Los principios y mandatos del Plan Nacional para el Buen Vivir no están pudiendo ser concretados en la práctica política de las instituciones de gobierno central. Como

se puede evidenciar, las políticas del Estado tienen características claras con “tendencias asistencialistas”, en tanto que estas no cubren la totalidad de las demandas sociales, especialmente de los grupos vulnerados económicamente y en sus derechos. Dichas políticas no posibilitan ni construyen mecanismos de independencia, de oportunidades, de capacitación o formación, mecanismos que posiblemente permiten el acceso a los recursos económicos.

La población de las parroquias percibe a las políticas del Estado como paliativas. No han resuelto los conflictos estructurales. Pese a esto, el Estado tampoco ha desarrollado políticas inclusivas, no en el sentido de dar posibilidades de participar y acceder a ciertos beneficios, sino a la posibilidad de que las personas empobrecidas efectivamente puedan sostener su vida independientemente de lo que el Estado les pueda brindar. Esto, por medio de fortalecer la organización social autónoma e incentivar la producción local u otros medios de sobrevivencia (Grupo Focal Nayón, 12.03.2013).

Asimismo, se puede percibir en la población de las parroquias un síntoma social de dependencia a las decisiones del gobierno central y, específicamente, a los beneficios que este les pueda ofrecer. La dependencia que se construye alrededor de la población necesitada de los programas de ayuda social ofrecidos por el Gobierno, provoca sin duda la paralización de la autonomía colectiva. Esto conlleva, a su vez, la paralización de la construcción de “acción colectiva”³, necesi-

3 Se entiende por *acción colectiva* una acción o serie de acciones que emprende un grupo de individuos para alcanzar un interés común. Para algunos, esta puede ser voluntaria y obligatoria. Por tanto, la acción colectiva puede ser un evento (una marcha organizada), un proceso (una serie de ejercicios de participación) o una organización (un grupo de microcrédito). Puesto que los integrantes pueden actuar directamente por cuenta propia o a través de una organización, la acción colec-



Elaboración: equipo investigador

ria para construir herramientas y potencialidades que posibiliten mejores días. Sin embargo, esto no significa de ninguna manera que el Estado no tenga que asumir la responsabilidad de resolver los conflictos estructurales, como la pobreza, la falta y acceso a la educación, el servicio ineficiente de la salud pública, el desempleo, entre otras cosas.

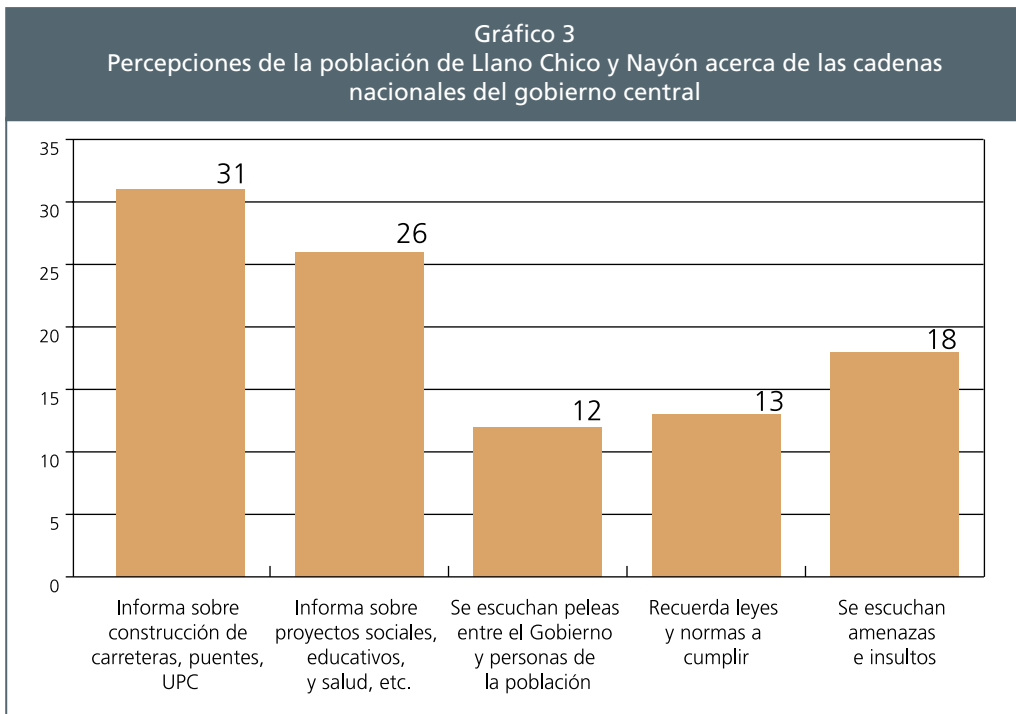
El paternalismo, como categoría social, facilita el entendimiento de este síntoma de dependencia. *Paternalismo* proviene del término *pater* y está asociado, por tanto, a la función que cumple el padre o progenitor. Esa función, de alguna manera, se vuelve una doctrina u orientación política-social cuando las acciones de un gobierno, por ejemplo, se tornan o se relacionan a las actitudes del “padre”. Esto es, cuando se relacionan con el proveer recursos necesarios o el

tiva no debe ser equiparada con la organización (CA-PRI-IFPRI, 2012).

desconfiar de la capacidad de superación de sus hijos (en este caso de la población). Tales prácticas se desarrollan en una “relación de poder entre quien es el padre, adulto, responsable, capaz, sobre los hijos, inmaduros, incapaces de tomar decisiones y prohibidos de poseer autonomía de pensamientos en relación a lo que piensa el ‘padre’”. Así, se provoca una relación autoritaria, con el supuesto del bienestar general para sus hijos.

Además, este accionar político paternal impide o limita la reflexión crítica de la población que recibe los beneficios, fortalece una cultura de “suspensión, pasividad”. Se da una “larga espera e inactividad política de la población”, puesto que, en ese marco, quien “debe” resolver los conflictos sociales “solo” es el Estado.

[...] una política social, tendiente al bienestar de los ciudadanos y del pue-



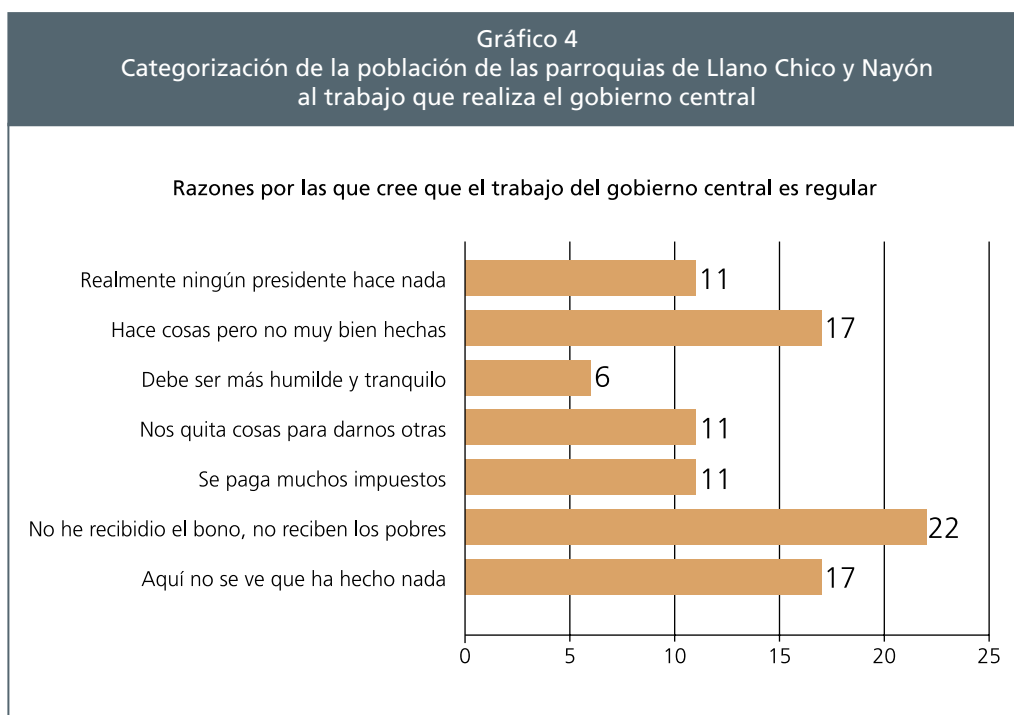
Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

blo, que excluye la directa participación de los mismos: es una política autoritaria y al mismo tiempo benévola, una actividad asistencial para el pueblo, ejercida desde arriba, con métodos puramente administrativos (Bobbio, Norberto & Matteucci, 1982: 1193-1194).

Este estado de dependencia al padre protector, al progenitor representado por el Estado a través del Gobierno y su presidente, es un síntoma visibilizado en las parroquias de Nayón y Llano Chico. Está demostrado que existen muy pocas motivaciones a nivel barrial para el accionar político. La organización social en las parroquias es débil y ha perdido autonomía. Las pocas organizaciones sociales no se plantean mecanismos o alternativas para contribuir a la independencia económica y fortalecer a otros grupos o poblaciones necesitadas (Rururbana, 2012).

El Gráfico 2, proveniente de los datos obtenidos del sondeo de opinión en las parroquias de Nayón y Llano Chico, nos muestra la importancia que tiene la política beneficiaria-asistencialista del gobierno actual.

Estos datos evidencian la influencia que, en los pobladores, tienen los ofrecimientos sobre realización de obra pública y la gestión de otro tipo de beneficios. Además, resulta muy interesante que gran parte de la población encuestada considere como característica importante que influye en su voto, que el candidato presidencial demuestre liderazgo político. Esto se refiere, según la lectura de la población, a la capacidad que debe poseer el presidente para gobernar, controlar y resolver los conflictos sociales de la población. Además, tiene relación con el protagonismo y el carisma que el candidato pueda aparentar.



Fuente: “Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón”.
Elaboración: equipo investigador

En este sentido se entiende que el autoritarismo sea el mecanismo en el que la autoridad hace “predominar sus ideas y acciones como verdaderas sin posibilidad al consenso o al diálogo”. El autoritarismo era uno de los principios del accionar político asistencial-paternalista de los estados neoliberales, pero las “formas, protocolos, estrategias” de gobernar no necesariamente corresponden a un tipo específico de gobernanza. Ciertamente es que se constituyeron especialmente en los gobiernos dictatoriales. Sin embargo, tanto el autoritarismo como otras degeneraciones del accionar político pueden ser también características adoptadas por los Estados actualmente denominados progresistas.

Vale la pena referirse también a las formas que ha adoptado el gobierno central para ejecutar su agenda política. A pesar de que al actual gobierno no se le califica

como absolutista o dictatorial, algunos testimonios demuestran que sí presenta, a ojos de la población, características autoritarias:

Es autoritarito, porque él se cree el todo poderoso. Maneja a su manera. Él cree que solo él vale: los demás somos mediocres para él. Debería ser más humilde. Debería agradecer que se le dio el voto. Debe ser más tranquilo (Grupo Focal en la parroquia de Llano Chico, 16.03.2013).

Todo lo que la gente piensa, él no lo toma en cuenta. Ha inculcado el miedo, el temor. Hay represalias luego, cuando se dice (Grupo Focal en la parroquia de Llano Chico, 16.03.2013).

Como se puede interpretar, los comentarios de algunos testimonios acerca del gobier-

no actual hacen referencia a actitudes arbitrarias y represivas. Se puede apreciar también que en la población de las parroquias se advierte un síntoma de “recelo” cuando se trata de opiniones acerca del actual presidente de la república. Posiblemente esto pueda deberse a la desconfianza que sienten los moradores de las parroquias de hablar del contexto político actual en espacios públicos, por miedo a posibles “represalias”.

Es interesante tomar en cuenta, en relación a lo que la población de las parroquias percibe del Gobierno actual, lo que las y los moradores están observando y escuchando en los medios de comunicación sobre el accionar del gobierno central. Por ejemplo, casi la cuarta parte de encuestados expresó que en las sabatinas y cadenas nacionales se escuchan y se observan amenazas e insultos. Sin embargo, y en menor medida, los encuestados también han escuchado y observado en las cadenas nacionales las normas y leyes a cumplir. Finalmente, un poco más de la décima parte de la población encuestada asegura haber escuchado y observado peleas entre el Gobierno y la población (Gráfico 3).

En el Gráfico 4, se recogen las razones por las cuales la población encuestada consideró que el trabajo que realiza el gobierno central es regular. Una de ellas fue la falta de “humildad y tranquilidad”.

De esta manera, se puede señalar que las percepciones que gran parte de la población de Llano Chico y Nayón posee acerca del gobierno central están altamente influenciadas por los medios de comunicación (ver sección Opinión pública sobre la gestión gubernamental.). Sin embargo, dichas percepciones de la población son construidas, por ejemplo, a través de sus experiencias individuales y familiares, beneficios recibidos, políticas no beneficiarias, o afinidad política.

Es importante tomar en cuenta estas percepciones sobre la gestión pública del gobierno central, puesto que a partir de estas percepciones se puede incluir en el debate político las necesidades y opiniones de la población de las parroquias. Asimismo, se puede contribuir con aportaciones para mejorar la política pública en beneficio de los grupos empobrecidos y valorar las opiniones que se construyen en las parroquias rurales de Quito.

Algunas formas y mecanismos de relacionamiento político identificados entre la población y las instituciones de gobierno central y local

El clientelismo es una forma de relación social política en la que una institución, funcionario o persona que posee algún tipo de poder (especialmente a través de un cargo público) establece una relación de poder sobre otras personas o población. Esta relación se caracteriza por “intercambiar” favores y por hacer que los sujetos con más poder (político, económico) regulen la prestación de bienes y servicios públicos, la mayoría de veces a través del apoyo electoral.

Las relaciones clientelares se desarrollan, en la mayoría de casos, cuando existen poblaciones empobrecidas que carecen de servicios básicos y bienes. Condiciones así son idóneas para que las instituciones públicas estatales o privadas hagan uso de su “capacidad” de proveer de bienes y servicios públicos a cambio de favores políticos. Este es el caso, por ejemplo, de la legitimidad política que se construye a favor de los gobiernos (a nivel local y nacional) a través del voto electoral.

Estos sectores necesitados, al mismo tiempo que resuelven muchos de sus

problemas y necesidades a través de diversas formas de intercambio en el marco de las relaciones de parentesco, vecindad o laborales (“ayuda mutua”, “solidaridad”, “compadrazgo”) requieren de decisiones que solo pueden ser adoptadas desde sistemas administrados de carácter público (en particular del gobierno local) para acceder a bienes y servicios cuya distribución y acceso está mediada por el ejercicio de la autoridad pública (Duhau, 2000).

Según Duhau, los pobres urbanos se ven inmersos en relaciones clientelares, “extienden sus prácticas de intercambio” a los representantes de instituciones públicas a través de intermediarios, que pueden ser dirigentes barriales, presidentes de las organizaciones sociales o gestores públicos. Lo hacen para desarrollar esta relación de “favores”, puesto que es una manera muchas veces más fácil de acceder a los servicios básicos o bienes públicos. Por otro lado, en esa misma lógica, los funcionarios públicos, autoridades y dirigentes, a través de las relaciones clientelares, hacen uso de su autoridad y poder político para, en las condiciones de pobreza en que muchas personas sobreviven, priorizar las obras más importantes como “un instrumento de control político de la población excluida y de utilización de la misma como base de maniobra proselitista” (Duhau, 2000).

El clientelismo es entonces una característica importante de gobiernos autoritarios. Las demandas de la población en este tipo de gobiernos son utilizadas como mercancías u objetos de utilización para beneficios políticos. Así, los servicios y bienes públicos son ejecutados en un mandato subordinado e indigno, puesto que el reconocimiento de las necesidades de los empobrecidos dependerá de cuánta legitimación

y apoyo político reciba el funcionario o la autoridad política perteneciente a un partido u organización política.

En la relación clientelar entre las instituciones públicas, encargadas de proveer bienes y servicios básicos a la población de las parroquias, los funcionarios aprovechan la entrega de estos beneficios a la población. Lo hacen para “solicitar” (a veces sutil y otras veces directamente) el apoyo a la gestión pública que realiza, en primer lugar, dicha institución y, luego, al gobierno que posibilita tal recurso.

Todo es política. A nosotros nos mandan invitaciones de que va haber concentración o asamblea. Entonces tenemos que ir, pero no nos pueden obligar, porque en el barrio hay diferentes partidos. Para determinada obra sí se da el apoyo al partido, porque tienen que apoyar... de alguna forma sí están apoyándonos y piden el apoyo electoral (F. P., Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

En las parroquias nororientales de Llano Chico y Nayón se identificaron varias formas en las que se generan relaciones clientelares. Uno de los ejemplos más visibles es la relación de apoyo electoral al gobierno de turno para obtener algún beneficio o servicio básico en los barrios:

Es un estilo de gobierno, de administración, los administradores lo hacen quienes están gerenciando lo hacen, porque de esa manera las cosas están más controladas y más políticamente manejables, porque se da desde un manejo político, yo te doy esta obra siempre y cuando tú me apoyes, no es una necesidad de darte sin pedirte nada a cambio, algún rato necesitaré de ti y te pediré tu ayuda (W.L., Morador de Nayón, 18.04.2013)

Como el Gráfico 5 nos lo indica, gran parte de la población encuestada opina que sí es necesario dar el apoyo electoral a quienes ofrecen y ejecutan obra pública en las parroquias. El 50% considera que la institución pública sí exige apoyo electoral; el 44% de personas considera que las instituciones públicas ejecutoras de obras no exigen apoyo electoral. Finalmente se muestra que un 6% de personas encuestadas no respondió la pregunta.

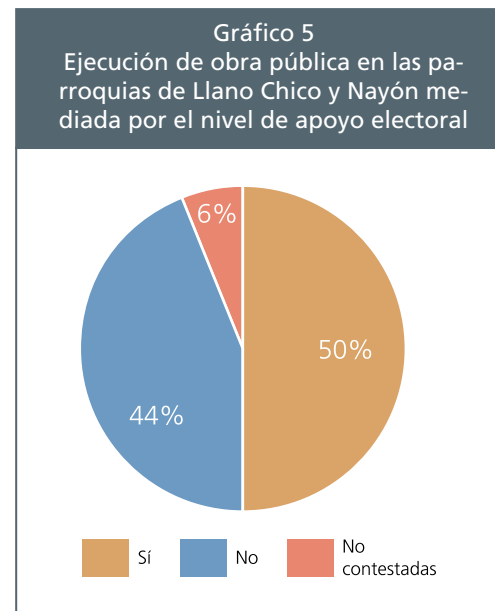
Como podemos observar en el Gráfico 6, una de las opiniones que más pesa (36%) para que se dé apoyo electoral a instituciones públicas dependiendo de las entre obra, tiene que ver con el número de obras hechas. Otra razón, todavía importante (22%) para brindar apoyo electoral es el criterio de la realización de obras. También el hecho de que la gente vea obras ejecutadas resuelve el apoyo electoral de la gente, en el 16%. Finalmente, parte de la población (15%) cree que las obras exigen apoyo electoral, porque así se benefician las dos partes.

Tal como lo muestran las percepciones y el sondeo de opinión, en las parroquias de Llano Chico y Nayón se estarían desarrollando relaciones clientelares a través de las dinámicas de la gestión pública. El apoyo electoral es una de las formas más evidenciadas de clientelismo político en las parroquias. Cada obra pública realizada o por realizarse significa apoyo electoral de la población beneficiaria hacia el partido político, el gobierno local o central que la hace. Esto puede surgir de una manera bastante abstracta. Por ejemplo, los funcionarios públicos utilizan un discurso de legitimación política a través de mensajes enviados, expresados o expuestos en vallas o propagandas sobre el costo de las obras, el tiempo o la utilidad. Pero también se dan formas claras de influencia en las ideas y en

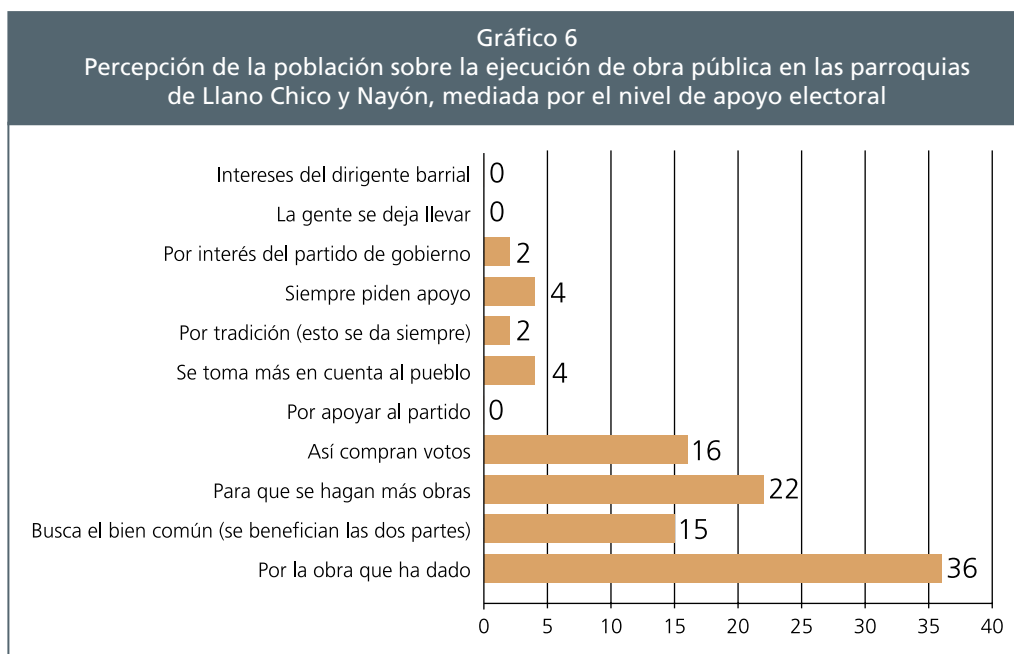
la conciencia de la población, a través de la generación de reconocimiento al gobierno como el “único” que ha realizado obras y ha mejorado las cosas “en comparación a otros gobiernos anteriores” (ver la siguiente sección).

Yo creo que no es necesario que llegue a “vota por mí”, pero se está volviendo que una obra que recién va a empezar ya están haciendo política, y llevan gente, y dicen “vamos a hacer esta obra, pero esto va a salir para el año 2014: apóyenos para eso”. Yo creo que la inauguración debe hacerse cuando la obra ya esté hecha para la comunidad (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013)

Las relaciones clientelares se desarrollan en todos los niveles de gobierno, es decir al nivel de la relación de la población con el gobierno parroquial, con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y con el



Fuente: “Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón”.
Elaboración: equipo investigador



Fuente: “Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón”.
 Elaboración: equipo investigador

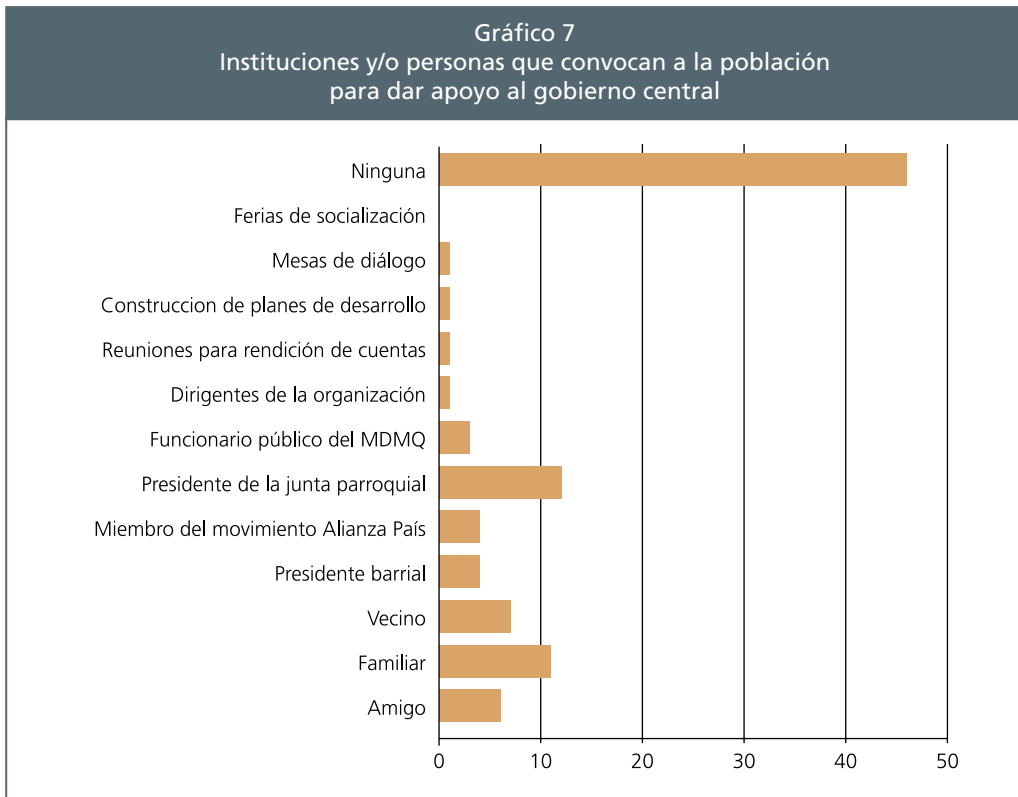
gobierno central. Como los gobiernos locales están más cerca a las realidades de la población, el clientelismo se desarrolla en cuestiones concretas.

En este sentido, vale la pena mencionar que los espacios de priorización de obras son posibles espacios en los que se generan relaciones clientelares. El principio de priorización de recursos económicos parte de un principio claro la definición de urgente o no urgente por parte de la población y de las instituciones del MDMQ. Sin embargo, quien decide en última instancia es el MDMQ. Bajo estas lógicas de poder sobre el recurso económico y poder de decisión, se ejecutan obras y se vinculan subjetivamente a la legitimidad política y electoral a través de campañas electorales en cada obra ejecutada.

La reproducción de las lógicas clientelares y corporativas predominantes a lo largo de décadas en las relaciones entre el

gobierno municipal y la población local, no solo no depende exclusivamente de las iniciativas y los canales y modalidades de interlocución que la autoridad local propone, sino que se basa en condiciones sociales que lejos de estar en vías de desaparición, han tendido a exacerbarse en años recientes debido al aumento de la pobreza, la redistribución negativa del ingreso y la acelerada informalización del mercado de trabajo (Duhau, 2000).

Es cierto que las juntas parroquiales, ahora gobiernos parroquiales, poseen una historia política atravesada por procesos de corrupción política. En décadas anteriores las dirigencias de las juntas eran heredadas, así como la tenencia política o el registro civil de las parroquias. También es cierto que en el actual momento han avanzado en cuestionar ciertas prácticas políticas relacionadas con el compadrazgo, el caudillismo, el favoritismo, y se cambiaron de cierto modo



Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

por los nuevas políticas del buen vivir y lo estipulado en el COOTAD. Pese a todo ello, en los Gobiernos Parroquiales aún persisten relaciones político clientelares. Las autoridades de los gobiernos han influido en gran medida en los procesos políticos de legitimación política del gobierno de turno y haciéndoles partícipes a la población de los eventos del gobierno de turno (Grupo focal Nayón, 15.04.2013).

Como muestra el Gráfico 7, el gobierno parroquial se ha convertido en un ente convocador de una serie de eventos, que puede provocar o incentivar este tipo de relaciones clientelares:

La junta cada vez que tiene que salir a protestar, o ir a una manifestación por

el centro. Tienen que reunir gente. Entonces ahí recurren a ti, el presidente del barrio, "yo te ayudé a ti, por favor ayúdame tú acá" ... de esa manera es (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

Como nos indica el gráfico, las instituciones que más influyen en la participación y apoyo de la población al gobierno central son el presidente del gobierno parroquial, con el 14%. Otra fuerte influencia para asistir a los eventos de apoyo al gobierno central es la familia, con el 13%. Los demás índices demuestran un nivel bajo de influencia de otras posibles instituciones o personas que invitan apoyar al gobierno central.

Estos datos demuestran la gran influencia que posee el gobierno parroquial en las convocatorias de apoyo al gobierno cen-

tral, tomando en cuenta que los presidentes actuales son miembros de Alianza País (Rururbana, 2012)⁴. Su afinidad política con el presidente de la república y su gabinete, son sus principales motivaciones para inducir a la participación de los actos políticos del gobierno e influir el apoyo a la agenda del gobierno.

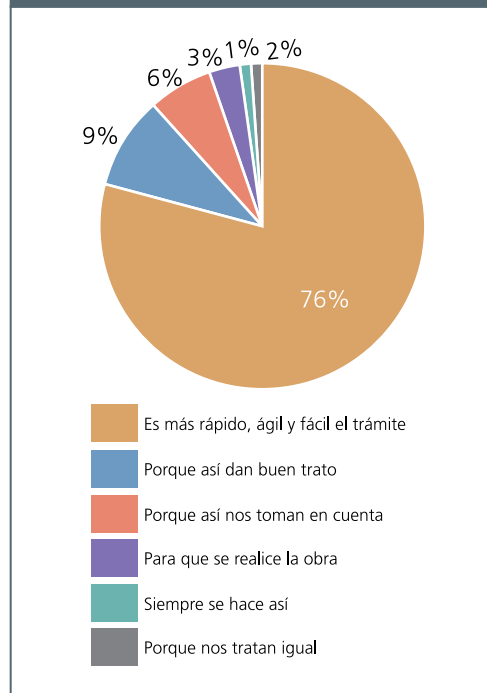
Las relaciones clientelares que se generan en los diferentes espacios de gestión pública son identificadas por la población como relaciones hasta cierto punto “necesarias”, en tanto es la única manera de obtener los recursos económicos públicos, obras y servicios. De otro modo no habría casi alternativa de conseguir que sus necesidades sean satisfechas.

Los datos del Gráfico 8 indican que el 76% de la población que sí cree que es necesario tener un amigo o conocido en las instituciones públicas, lo relaciona directamente con la rapidez, agilidad y facilidad con que se realiza el trámite. El 9% lo relaciona con el buen trato mientras que el 6% cree que de esa manera sí son considerados o tomados en cuenta.

El clientelismo devenga no solo el beneficio de quien posee el poder político, sino que también los beneficios recibidos por la población o grupo de personas. Posibilita que la población y las dirigencias en particular sepan manejar este tipo de relaciones. Eso quiere decir que tanto los funcionarios públicos como autoridades de gobierno utilizan las necesidades como una forma de satisfacer sus intereses y, en el caso de la población, satisfacer las necesidades insatisfechas. Se convierte este mecanismo como el más efectivo de conseguir lo esperado. Como se puede observar, entonces,

las relaciones clientelares han sido y siguen siendo las formas más tradicionales de relacionamiento político entre las dirigencias políticas de diversa índole, formando un entramado político muy vulnerable por las consecuencias que implica este mecanismo de utilización política.

Gráfico 8
Razones para creer que sí es necesario el padrino en la gestión pública



Fuente: “Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón”.
Elaboración: equipo investigador

Opinión pública sobre la gestión gubernamental

Esta sección se basa en la posición teórica de Habermas, para analizar la complejidad que acompaña a la construcción de la opinión pública de la población, en las parroquias de Llano Chico y de Nayón.

⁴ Esta información proviene, específicamente, de las entrevistas a los presidentes de las parroquias de Llano Chico y Nayón.

Habermas plantea que el espacio público es el lugar donde surge la opinión pública. Esta, si bien puede ser manipulada y deformada, constituye el eje de la cohesión social, y de la construcción de la opinión y legitimación (o deslegitimación) política.

La mayor parte de las opiniones recogidas en la población de las parroquias de Llano Chico y de Nayón evidencia ser construida y determinada bajo un mismo patrón de pensamiento. Las opiniones no son genuinas ni propias. Además, estas opiniones no sostienen una posición política frente a la gestión pública del gobierno local o del gobierno central.

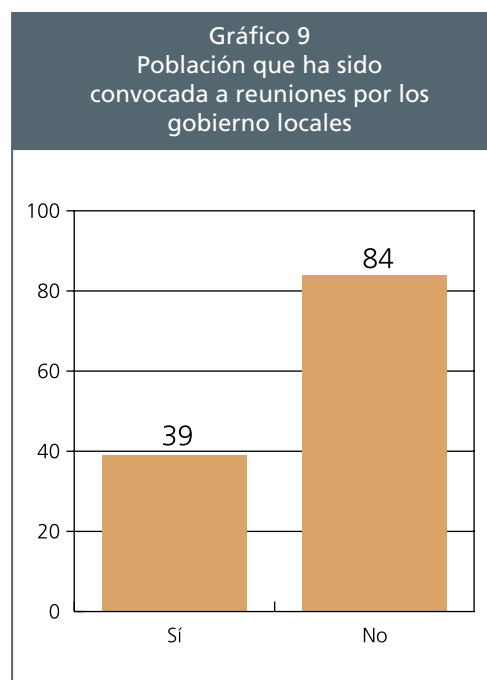
Esta falta de posición política de parte de los pobladores de las parroquias para con el gobierno local y el central se debe en gran medida a la falta de acercamiento que los pobladores tienen con dichas instituciones. La población va construyendo su opinión pública de acuerdo al tipo de relacionamiento que mantiene con las diferentes instituciones estatales. En la mayor parte de casos, dicho acercamiento o relacionamiento se da únicamente entre las clases dirigentes de la parroquia: dirigentes barriales, de ligas deportivas, de asociaciones de comerciantes, de camionetas, de viveros... Mientras tanto, los pobladores comunes y corrientes mantienen un relacionamiento limitado –y casi nulo–, pues acuden a las instituciones públicas por trámites específicos: el pago de impuestos, los permisos de funcionamiento, la legalización de predios, los pago de multas o el arreglo de infraestructura de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado).

Además, la información sobre el manejo de la gestión dentro de las instituciones públicas es poco accesible para la población en general. Esto sucede porque los espacios que generan, tanto los gobiernos parro-

quiales cuanto las administraciones zonales, son dirigidos y están limitados a los actores principales de las parroquias. Las personas que acuden a estos espacios son los dirigentes barriales y dirigentes de otras organizaciones sociales.

En este sentido cabe mencionar que los espacios de participación ciudadana, que son parte de la nueva gestión pública, así como las asambleas de presupuestos participativos y de rendición de cuentas, no tienen una dinámica de inclusión de nuevos actores. Entonces, la población en general no cuenta con información de primera mano, información que termina siendo manejada, gestionada y difundida únicamente entre las dirigencias barriales.

Los datos obtenidos por el sondeo de opinión efectuado en la parroquia de Llano Chico y Nayón revelan que los espacios de



Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

participación ciudadana, que son generados por las instituciones públicas, son limitados. Esto es evidente en las encuestas cuando, al plantear la pregunta “¿Alguna institución pública le ha llamado o convocado para reunirse o conversar sobre la construcción de una obra?”, se obtuvo que, de las 123 personas encuestadas, tan solo 39 manifestaron haber sido invitadas. Esto significa el 32%, frente a las 84 personas (86%) que manifestaron no haber recibido invitación alguna para ser parte de reuniones o convocatorias dentro de su parroquia (Gráfico 9).

En las parroquias de Llano Chico y de Nayón, los dirigentes barriales tienen un papel predominante en la construcción de la opinión pública. Son ellos quienes dan cuenta a los barrios sobre cómo el gobierno parroquial, las administraciones zonales y, en algunos casos, el gobierno provincial, están repartiendo los presupuestos, priorizando las obras, y decidiendo cuáles barrios serán los beneficiados. De manera que los dirigentes barriales son lo que más interactúan con la población, de forma más cercana y directa.

El papel de los dirigentes dentro de sus barrios u organizaciones consiste en hacer seguimientos a las peticiones, presionar para que avancen las gestiones, mantener buenas relaciones con las instituciones públicas para que se logre concretar la ejecución de las obras públicas, y comunicar a los moradores sobre su gestión. Los encuentros en donde se informan estos aspectos pueden desarrollarse en espacios formales, o en espacios informales (conversaciones en las calles, en las tiendas del barrio o en encuentro deportivos).

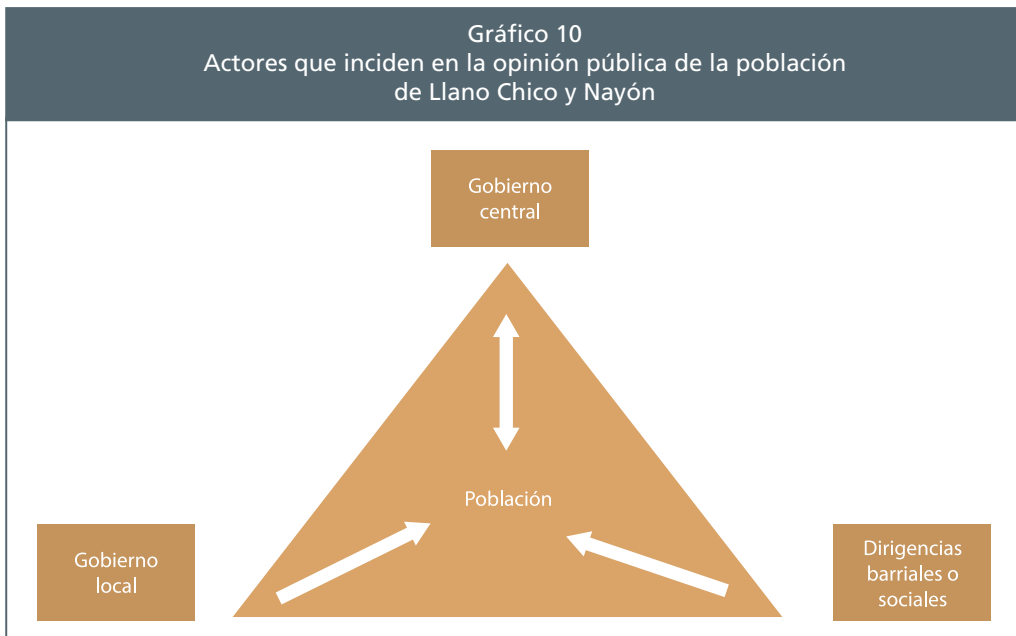
La opinión de las dirigencias sobre el gobierno local y el gobierno central responde a sus propios intereses, pues algunos dirigentes, al querer mantener una buena imagen de su gestión, pueden emitir opiniones

en favor o en contra. Todo depende de si consiguió o no un beneficio para su barrio.

Frente a esto, se hace evidente que la opinión pública se construye en un entramado de relaciones de poder, en donde los intereses políticos determinan la opinión pública. Una “opinión a favor” se construirá cuando las instituciones públicas beneficien a ese sector. En cambio, “una opinión en contra” se construirá en el caso de que ese sector no haya sido beneficiado. A esto se refiere Habermas: la opinión pública puede ser manipulada o deformada, en relación a los intereses políticos-partidistas que se juegan. Cada dirigente construye su posición frente a la gestión del gobierno local, de acuerdo a sus intereses particulares que, finalmente, será transmitida a los moradores de su barrio.

Sin embargo, la población parroquial también tiene muy clara la relación de poder que maneja la clase dirigente. En algunos barrios de las parroquias de Llano Chico y Nayón, los dirigentes barriales no tienen mucha credibilidad debido a la reputación conseguida a lo largo de las diferentes dirigencias. En esas ocasiones ha sido evidente cómo algunos dirigentes, a través de sus puestos, han llegado a beneficiarse de forma personal y no han cumplido con beneficiar a la colectividad a la cual representan. Es esta particularidad la que limitaría en algunos casos la influencia de los dirigentes en las opiniones de los moradores de los barrios.

Entonces, se puede aseverar que las instituciones públicas, tanto del gobierno central como del gobierno local, así como las dirigencias a nivel parroquial, tienen una incidencia directa en la formación de la opinión pública en general. En esta triada se construyen distintos escenarios que responden tanto a intereses de grupos como a un protagonismo político en disputa.



Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

Todas las relaciones mencionadas, en menor o en gran medida, son tomadas en cuenta por la población al construir una opinión sobre la gestión de sus dirigentes. Y es esta opinión pública la que tiene una gran influencia al momento de calificar la eficiencia de dicha gestión. La opinión pública tiene el poder de legitimación o deslegitimación política (véase el Gráfico 10).

Opinión pública sobre la gestión del alcalde anterior

Cuando este estudio se realizó, los gobiernos parroquiales tenían muy clara la figura del anterior alcalde, Augusto Barrera, y de sus funciones. Lo relacionaban directamente con el MDMQ, más no con las administraciones zonales.

En general, las opiniones sobre la gestión del entonces alcalde Barrera son favo-

rables. Esto en parte se debe a las relaciones institucionales construidas desde los gobiernos parroquiales con las diferentes secretarías del MDMQ, con las administraciones zonales y las empresas municipales (EPMAPS, EMOOP o Empresa Eléctrica de Quito). Desde estas relaciones se va construyendo una mirada hacia la gestión del alcalde.

Pienso que sí ha hecho muchas cosas en beneficio de la ciudad, en beneficio de las parroquias. Quizás también hay estos limitantes. No sé si el alcalde sepa de todo lo que sucede a nivel de administraciones. Quizás no sabe y ese es el problema, porque si lo supiera, a lo mejor cambiaría a mucha gente o daría un cambio total en las administraciones y todas las poblaciones rurales serían muy beneficiadas (C.G., vocal del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 03.04.2013).

Sin embargo, al abordar el tema del apoyo directo de la gestión del alcalde Barrera hacia las parroquias, se emite por parte de los gobiernos parroquiales otros criterios, no tan favorables.

Entonces el señor alcalde ha hecho un trabajo que se ha evidenciado, un buen trabajo. Las políticas en torno a los gobiernos parroquiales, el direccionamiento del presupuesto mismo, ese es un punto muy positivo. Pero yo a veces he visto lo que [hacen en] las administraciones zonales: eso ha sido a veces lo complicado... Pero también el tema de la asamblea de presupuesto, de la toma de decisiones de las raíces de las administraciones zonales: eso ha sido un punto que hay que mejorarlo (L. P., presidente de gobierno parroquial, 20.03.2013).

También falta involucrarse un poco más en la realidad de la población de las parroquias rurales. Porque es muy bonita nuestra ciudad, tiene su desarrollo, sus proyectos. Pero también tenemos que darle una mirada a la población rural. Y en esa parte, tal vez el Dr. Barrera está fallando (C.G., vocal del Gobierno Parroquial de Llano Chico, 03.04.2013).

Las opiniones se generan contextualizando los escenarios políticos actuales. Es así que los diferentes funcionarios públicos identifican claramente el hecho de que tanto el anterior gobierno local y el gobierno central, pertenecían a una misma tendencia política, a saber, el movimiento de Alianza País. Como consecuencia, se tienen opiniones que responden a este escenario y que manifiestan que esta vinculación política ha otorgado a las instituciones públicas mayores ventajas.

En lo de la política debemos ser claros: si es que la presidencia del gobierno parroquial fuera de otra ideología política,

el asunto no funcionaría acá. Funciona porque es de la 35, y yo tengo a mi amigo, le tengo a mi pana al alcalde, al fulano, al zutano. Voy y pido. Eso tenemos aquí en carne propia, que tenemos lo que tenemos por el poder político (F. P., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

La gestión es súper buena. Mantiene una coordinación con el presidente de la república. Ha realizado buenas obras, como el Nuevo Aeropuerto y el Parque Bicentenario. Además ha realizado un gran trabajo en lo que es vialidad, ya que ha mejorado las calles, las avenidas (G. A., vocal principal del Gobierno Parroquial de Nayón, 28.02.2013).

Opinión pública sobre la gestión del gobierno central

Las opiniones desde los gobiernos parroquiales y desde las administraciones zonales, con respecto a la gestión pública que realiza el gobierno central, demuestran que existe un antes y después del período de Rafael Correa.

La gestión pública que plantea el gobierno central es vista con buenos ojos. La nueva forma de planificar proyectos de desarrollo; los nuevos conceptos, tales como el “buen vivir”, o la designación de nuevas competencias, son prometedores desde el punto de vista de los gobiernos parroquiales.

Todo esto conlleva a que se tenga una excelente opinión sobre el papel del gobierno central, pues se manifiesta un mayor apoyo a los gobiernos locales.

Es una gestión lo que ha hecho Rafael. Es algo que se evidencia: el tema del apoyo con que se ha recibido a los gobiernos parroquiales. Ha sido un apoyo impor-

tante el darnos a nosotros esa autonomía de poder decidir con la gente. Porque, como vemos, en el tema de cualquier inquietud ante los ministerios hay un campo abierto, hay asesoramiento. Sí he visto que hay una mejora. Claro, la mayor parte lo tiene. En Llano Chico, de extrema pobreza, hay poco, porque en realidad la gente sí tiene la posibilidad de tener sus ingresos propios. Un 30 o 40% necesita lo que es el bono, el tema de Manuela Espejo (L. P., presidente de gobierno parroquial, 20.03.2013).

Por algo está la división administrativa del país. Está establecido el COOTAD. Realmente son los GAD, los gobiernos municipales, provinciales y parroquiales los que tienen mayor incidencia dentro del territorio y generan mayor desarrollo local. Entonces, así está enmarcado y el Gobierno Central se refiere más al país, con políticas públicas dirigidas a nivel país. De ahí van bajando las políticas públicas hacia lo que son las entidades descentralizadas. Por algo nos asignan el presupuesto para poder atender algunas necesidades que, lógicamente, también son compartidas con el gobierno central. Los municipios tienen sus competencias, su infraestructura en educación en salud. Lo mismo tiene el gobierno central, pero a nivel nacional; nosotros, a nivel local (M. A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013).

Sin embargo, en las opiniones sí se generan algunas observaciones que señalan falencias de este nuevo modelo de gestión. Las principales observaciones al respecto señalan la no efectividad del COOTAD, debido a la redistribución de competencias, así como la falta de asignación presupuestaria. De todos modos, estas son opiniones muy limitadas y discretas, y en algunos casos se construyen a partir de intereses individuales o responden a grupos específicos.

Nosotros hemos estado atendiendo en estos últimos tres años la infraestructura en salud, en educación. Hemos pedido los recursos que nos asignen desde el gobierno central: más recursos, porque para competencia deben asignarse los recursos y, sin embargo, no nos han podido entregar. Por eso se encuentra la parte de educación y la parte de salud. Por lo tanto, nosotros no podemos ejecutarla. Yo no podría decir si hay un descuido o es una falta de presupuesto hacia las localidades (M.A., Administración Zonal Norte, 18.03.2013).

Opinión pública de la población acerca de la gestión del gobierno parroquial

La principal institución pública dentro de las parroquias es el gobierno parroquial. Esto, debido a la cercanía territorial y al hecho de que es concebida como una entidad político-administrativa que conforma la identidad de las parroquias.

La población de las parroquias de Llano Chico y Nayón, tiene muy claro el papel y las responsabilidades del gobierno parroquial en su gestión pública. La principal función, indudablemente, es la provisión de obras públicas y de proyectos sociales para permitir la satisfacción de las necesidades básicas, no solamente a corto, sino también a largo plazo.

Según los testimonios recogidos, son varios los inconvenientes que existen en la gestión del gobierno parroquial. Entre estos están la falta de coordinación, el cumplimiento parcial de los objetivos macros que giran en torno al buen vivir y la falta de generación de nuevos espacios de participación.

No cumplen los objetivos macros que se ha planteado por parte del gobierno nacional, ya que estos no se han plasmado en los proyectos de la parroquia. Esos ma-

croproyectos, en el transcurrir del tiempo y del espacio, se esfuman y no llegan. Más bien, son absorbidos de acuerdo a la gestión del gobierno parroquial (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

De igual manera, se manifiesta que el gobierno parroquial no puede tomar acción en algunos casos, ya que no tiene la facultad para hacerlo. Los pobladores cuestionan la mencionada autonomía, pues el gobierno parroquial cumple las ordenanzas y no puede hacer nada por resolver los conflictos que se presenten. El más claro ejemplo de esto ocurre al aplicar la ordenanza municipal del trazado vial, ya que, al no tener aprobado este requisito, las obras no se realizan, y se estanca la gestión.

Hay muchas debilidades e inconvenientes que se están suscitando en estos últimos tiempos, que no era así antes. Hablando 2 o 3 años atrás, que uno iba y solicitaba lo que necesitaba dentro del pueblo, se hacía la gestión y le atendían, no había problema de que no había trazado vial y no le ponían muchos peros. Ahora esto pasa en todos nuestros barrios (L. C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Con respecto a la opinión de la gestión del Gobierno Parroquial de Nayón, hay señalamientos muy graves. Se la cataloga de centralista, autoritaria y poco socializadora. Además, los funcionarios de este gobierno parroquial han manifestado su inconformidad con la administración de la presidenta, señalando que es muy difícil consensuar, generar equidad, coordinar y planificar. Estos funcionarios critican el hecho de que al ser una organización vertical, el poder de decisión solo se queda en la presidencia, mientras que a las comisiones únicamente les compete ejecutar tales decisiones.

La gestión es muy tradicionalista y centralista, centrada en la presidencia nada más. Ella es la que hace y deshace todo, y al final, las comisiones no son nada (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

Se respira un temor a protestar en contra de, a reclamar en contra de, y lo mismo es en las parroquias. Yo reclamé por el presupuesto que dieron a Nayón [...] y fue sobre cuál fue el criterio de la presidenta que yo me voy a reclamar y le hago quedar mal, porque los otros le tiraron las orejas [...]. Siempre caemos en las amenazas, en las presiones, que “te hacemos las obras pero con estos réditos políticos” (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

La opinión de los pobladores sobre la gestión pública del gobierno parroquial está dividida. Unos están a favor, otros en contra y otros, simplemente, no tienen observación alguna. Estas opiniones se generan por el tipo de relacionamiento con esta institución pública y en razón de los beneficios obtenidos de dicha institución, especialmente en lo que tiene que ver con la ejecución de obras. Las opiniones también se generan a partir de falencias, como ofrecer obras y no cumplirlas, priorizar las obras de forma injusta o poco equitativa o la falta de atención a ciertos barrios o sectores.

Bien, todo diez, porque habido bastante, más que todo, [...] la comunicación, que es lo que uno pueda acercarse y pueda preguntar y trabajar y colaborar, y uno pueda acceder a alguna obra que está presupuestada, si habido la apertura total (F. P., Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

La gestión del gobierno parroquial la puedo calificar no totalmente de eficiente, ya que, por ejemplo en la construcción de una vía, una parte de la gente

está contenta, ya que va a tener una vía de acceso. Pero, por otra parte, otros moradores van a esta inconformes, porque se le quitó una parte de sus terrenos, ya que en cada obra se juegan intereses. Es difícil que se pueda decir que una gestión es totalmente eficiente (L. C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Opinión pública de la población sobre la gestión de las administraciones zonales

Como se ha planteado, las opiniones de la población de las parroquias no son genuinas o propias. Mucho menos lo son cuando se trata de opinar sobre espacios institucionales que tienen poder o influencia sobre la posibilidad de la población para obtener beneficios y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la opinión pública sí se genera desde ámbitos no institucionales, ya sea a través de una voz colectiva, o de manifestaciones y declaraciones frente a cualquier aspecto de la vida social. Sin embargo, es de señalarse que incluso dicha voz colectiva puede representar, en el fondo, intereses específicos de un grupo.

La población de las parroquias de Llano Chico y Nayón, en este sentido, construyen las opiniones desde miradas diferentes. Miradas que responden a intereses individuales, bajo los cuales, si recibió algún beneficio, se va a tener una opinión positiva; caso contrario, tendrá una opinión negativa.

Si bien porque nosotros, ¿para qué nos deberíamos quejar de que no ha habido apertura para muchas cosas? Lo que es capacitaciones, lo que es organización... entonces nos ha tomado en cuenta a nosotros (F.P, Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

Como administración zonal, donde más actúa es dentro de las priorizaciones, ya

que plantean ciertos requerimientos, nos plantean ilusiones. Pero si no hay el trazado vial no hay nada (L.C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Consecuentemente, las opiniones hacia las administraciones zonales van finalmente a depender del tipo de gestión pública que estas realizan. La población construye su percepción, según los beneficios personales, familiares y barriales de los que ha sido parte.

Al respecto de la gestión de las administraciones zonales, los pobladores señalan la falta de coordinación con el gobierno parroquial para la planificación de obras.

Los planes de desarrollo caminaron desde el escritorio a la gaveta, porque jamás fueron difundidos ni socializados, ni ejecutados [...], entonces siguió siendo esa vieja administración que solamente soluciona problemas momentáneos. Además de que ciertas actividades que realiza la administración zonal solo sirven para auscultar las necesidades, más que para satisfacer las necesidades de la parroquia de Nayón (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

No solamente de poner ordenanzas y decir “esto se me hace porque se me hace”. Nosotros no vemos desde esa perspectiva. Nosotros tenemos otro sistema de trabajo: como vivimos aquí, sabemos lo que necesitamos (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

Por último, la forma de priorizar las obras de parte de las administraciones zonales es otro asunto que no es tan aceptado por la población. En efecto, muchas de las obras urgentes son dejadas a un lado, o pospuestas, en razón de otras. En este sentido, se evidencia que la priorización de obras se plantea desde las instituciones públicas, y no recoge las visiones o las formas de trabajo de la pobla-

ción de las parroquias. Este aspecto genera en la gente la percepción de que ellos no son parte activa de esta nueva gestión pública.

O sea nosotros, como dirigentes, tenemos esa visión de hacer las cosas, o sea *sumak kawsay*, vivir en lo mejor que podamos. Pero la visión de la administración no creo que es así que, según como dice, este año tienen la obra, el otro año no. Pero en cambio nosotros queremos tener ya. Por ejemplo, vivimos llenos de polvo, de lodazales, y no podemos vivir así. Viviendo a 15 minutos de la ciudad (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

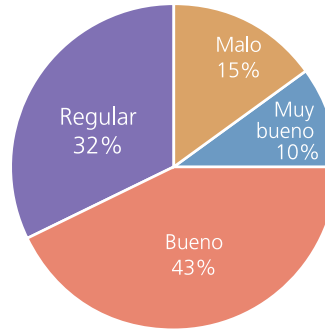
Las autoridades principales piensan que, como se está cumpliendo, ellos están tranquilos, satisfechos... pero no hay el seguimiento adecuado para ver si es que esas peticiones se están cumpliendo (L. C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Opinión pública de la población sobre la gestión del anterior alcalde

Al momento de la realización de este estudio, la población de las parroquias de Llano Chico y Nayón, tenía, en general, una opinión no tan favorable sobre la administración del alcalde Barrera. Además, al realizar el sondeo de opinión, se identificó que no era una figura muy conocida.

Los habitantes de estas parroquias vinculan la gestión del alcalde, directamente con la ciudad. Identifican que su ámbito de gestión es el área urbana, a la cual perciben como un sector cada vez mejor atendido. Cabe mencionar que dichos habitantes identifican como las obras emblemáticas de la administración de la anterior alcaldía la construcción del Nuevo Aeropuerto en Tababela y el Parque Bicentenario.

Gráfico 11
Opinión sobre la gestión pública del anterior alcalde



Fuente: "Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón".
Elaboración: equipo investigador

En los datos obtenidos por el sondeo de opinión realizado en las parroquia de Llano Chico y Nayón, a la pregunta "¿Cómo ve usted el trabajo del alcalde Augusto Barrera?", el 43% de los encuestados opinaron que era *bueno*; el 32% que era *regular*; el 15%, que era *malo*, y tan solo el 10% lo califica como *muy bueno* (Gráfico 11).

Las opiniones sobre la gestión de la alcaldía, se basan en la noción de que el MDMQ no tiene una relación directa con la población de las parroquias. Se le identifica como una entidad con mucho poder, pues los habitantes saben que es la que emite ordenanzas, determina la planificación y maneja los presupuestos.

Es diferente el tratamiento que se da desde la gestión de la alcaldía a la zona urbana y a la zona rural, ya que, por ejemplo, el bulevar de las Naciones Unidas es tres o cuatro veces que la construyen o destruyen, mientras que en las parroquias una calle se hace cada año... al sector urbano le dan demasiado (L. C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Cómo le diré... en las obras, bueno, el tema del aeropuerto, que también genera muchos inconvenientes. Ellos no socializaron las obras, entonces ellos vinieron, entraron a nuestra comunidad, estacaron y dijeron “por aquí se va la vía”. Entonces, eso a nuestra gente no nos gustó y sacamos esas estacas y no dejamos que se haga. Porque ellos no preguntaron. Sí hay una vía que va a pasar por acá abajo. Ellos no respetan lo que nosotros hemos acordado: que pase por lo que menos nos afecte. Pero ellos vienen y dicen “por aquí va a pasar” (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

Sin embargo, se presentaron opiniones a favor de la anterior administración municipal, vinculadas a los beneficios que resultan de la realización de una obra o proyecto, ya sea a nivel personal o, familiar, o barrial.

Es un trabajo bueno, porque él está trabajando en base a las necesidades; también por el adelanto por cambiar, como dice, es el Quito que queremos. Bueno, nuestro barrio está complacido de ver el adelanto que se ha hecho, no solo, aquí sino en diferentes sectores de la ciudad. Y, más que todo, es por esa comunicación que se ha dado que uno pueda conversar, no es que no haya dado apertura, también hay el diálogo (F.P, Comité Barrial MAU Llano Chico, 04.04.2013).

Al momento de emitir su opinión sobre la gestión de la anterior alcaldía, los pobladores verificaban si los lineamientos políticos con los que trabaja el MDMQ se llevaban a la práctica. Dentro de estos, se recalca el buen vivir, y se menciona que no hay grandes cambios. Se sostiene que muchas veces la gestión contradice este aspecto, pues sus necesidades no son tomadas en cuenta.

Muchos pobladores indicaron que para ellos el buen vivir implica que sus necesida-

des sean tomadas en cuenta y resueltas, que su voz tenga poder y que se priorice al área rural, pues sus necesidades básicas son muy poco atendidas.

La alcaldía, con su equipo de trabajo, que es el Consejo Metropolitano, [y aunque] cada consejero tiene sus funciones, igual dan atención a lo más prioritario. Se olvidan de que el ciudadano también es prioritario y que, dentro de la constitución del buen vivir deberían dar atención al pueblo, dejando a una lado las situaciones o acciones políticas, porque todo se basa en acciones políticas [...] Sí está dando cumplimiento a lo que exige el gobierno de Rafael Correa dentro de los lineamientos políticos, pero deberían dar mayor atención a las necesidades que tiene la gente (L. C., presidente Barrio Las Palmas, Nayón, 19.04.2013).

Opinión pública de la población acerca de la gestión que realiza el gobierno central

La construcción de la opinión sobre el gobierno central es mucho más diversa y compleja, ya que los escenarios donde se generan los criterios de la población incluyen ámbitos más amplios. Tratar el tema del gobierno central implica un territorio más amplio que el parroquial y, en este sentido, son los medios de comunicación los que informan qué es lo que está realizando el gobierno de Rafael Correa. Este aspecto tiene un nivel de incidencia muy grande en la generación de opinión pública de los habitantes, tanto de las parroquias como de todo Ecuador.

De manera que, dentro de las parroquias de Llano Chico y de Nayón, se identifica, como competencias del gobierno central, todo lo referente al ámbito de educación, salud y beneficios, así como el bono de desarrollo humano y la generación de fuentes

de empleo. Cabe mencionar que los gobiernos locales también se encargan de la educación y salud, pero que estas áreas no están siendo atendidas, debido a falta de presupuesto. En general se percibe a las intervenciones en los aspectos de educación y salud como mínimas, ya que, por lo general, solo son obras de adecuaciones.

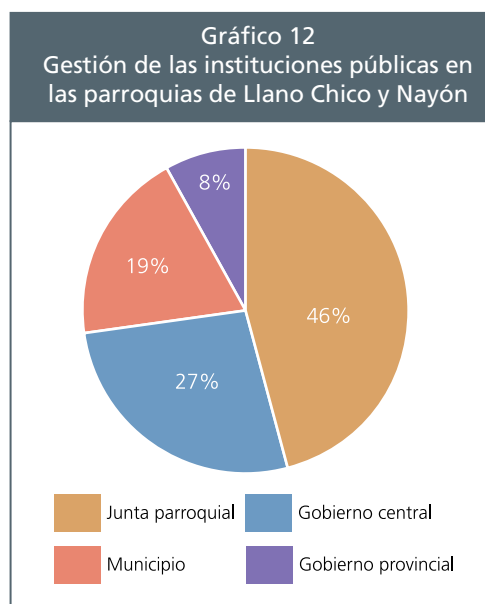
En el estudio [educación] está muy mal por eso de la descentralización. Deben dar algunas escuelas y colegios y equipar a las escuelas y colegios, y ahí sí decir, “ustedes son aquí, estudian aquí” (V. R., presidente del Barrio Santa Ana, 04.04.2013).

No hemos recibido ningún beneficio, pagamos impuestos pero a la vez no se nos permite acceder al bono de desarrollo humano (G. F., parroquia de Nayón, 16.03.2013).

Las entidades que se encargan de suplir las necesidades que tiene la población en los ámbitos anteriormente descritos son los ministerios. Sin embargo, se evidencia la poca o nula gestión que estas entidades realizan dentro de las parroquias de Llano Chico y Nayón. En este sentido, en cuanto a salud, la población señala que hay una total desatención en los subcentros de salud. No cuentan con las especialidades requeridas y los turnos son asignados con una espera mínima de un mes. Mientras tanto, en lo educativo se manifiesta que no existen las suficientes instituciones para que los niños y jóvenes puedan acceder al estudio (Grupo focal de Nayón).

Los datos obtenidos por el sondeo de opinión realizado en las parroquias de Llano Chico y Nayón, respaldan la poca incidencia que tiene el gobierno central dentro de las parroquias. Se realizó la siguiente pregunta: “¿Qué institución pública realiza proyectos sociales enfocados en aspectos

educativos, de salud, o económicos en su parroquia?”. Como resultado se obtuvo que la institución pública con más presencia en estos territorios es la Junta Parroquial, con el 46%. El gobierno central tiene apenas el 27% de presencia dentro de las parroquias. Le sigue el MDMQ, con el 19% y el gobierno provincial, con el 8% (Gráfico 12).



Fuente: “Sondeo de opinión sobre las diversas formas gubernamentales de gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón”.
Elaboración: equipo investigador

Finalmente, las personas realizan varias interpretaciones en torno al discurso del buen vivir. Esta frase se ha vuelto muy pronunciada por la mayoría de los funcionarios públicos, sea cual sea la institución en la que trabajen. El Plan Nacional para el Buen Vivir propone ampliar los derechos, las libertades, las oportunidades y las potencialidades de los habitantes del país. Para esto ha diseñado un nuevo modelo de gestión de las instituciones públicas que permitiera la descentralización y desconcentración tanto de competencias cuando de recursos econó-

micos, con el fin de beneficiar a la mayoría de sectores que se encontraban desatendidos. Además, se enfatiza en la inclusión política de estos sectores excluidos mediante la participación ciudadana, la cual constituye un pilar para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática.

En un inicio, la perspectiva de la gente fue buena frente al discurso del buen vivir. Sin embargo, después de cuatro años de esta nueva gestión pública, la opinión de la gente ha cambiado. Los pobladores de las parroquias ahora se enfocan en reflexionar en torno a cómo, en la cotidianidad, son o no parte del denominado buen vivir. Es decir, se cuestionan sobre si sus condiciones de vida han mejorado, en aspectos de salud, vivienda, trabajo, alimentación, educación, entre otros. Bajo estas consideraciones, la mayoría de los pobladores manifiestan que los cambios no han sido totalmente positivos.

El proyecto del buen vivir lo conocerán solamente esa cúpula que lo maneja, y que para ellos todo está bien. Pero el pueblo no dice nada, porque tiene ese temor. El estilo es atemorizar y con eso jamás protestas; bajo esa perspectiva estamos cayendo en un gobierno totalmente antidemocrático (W. L., morador de Nayón, 18.04.2013).

En lo que es ayuda social ha trabajado bastante, pero ha habido otras cosas negativas. Hay mucha gente que se ha quedado sin trabajo: se les da trabajo a los miembros del partido y se saca gente de estos espacios. Lo del seguro social a las amas de casa parecía bueno, pero no fue así: las dueñas de las casas prefirieron no pagar el seguro, liquidarles y mandarles. Ahora ya no tenemos trabajo, resulto peor (G. F., parroquia de Llano Chico, 16.03.2013).

Conclusiones

Diversas formas de gestión pública

Las distintas percepciones de la población acerca de lo que implica la gestión pública se construyen a partir de las diversas relaciones generadas entre la población con el gobierno parroquial, las administraciones zonales, el gobierno provincial y el gobierno central. Una primera percepción importante es considerar a la gestión pública como un proceso de liderazgo dentro de una organización u institución. Significa organizar, estructurar, planificar y establecer parámetros de trabajo que permitan un adecuado funcionamiento. Además, debería contemplar principios como la calidez en la atención y eficiencia al satisfacer las necesidades y requerimientos de la población de las parroquias.

Se identifica que la principal institución que realiza gestión pública dentro de las parroquias de Llano Chico y Nayón es el gobierno parroquial. La misma funciona como un eje relacionador entre la sociedad civil y las instituciones públicas y/o privadas. Una de sus funciones es la de mantener permanente contacto con las distintas instituciones públicas y así conseguir apoyo económico para la ejecución de obras públicas.

En consecuencia, la gestión pública se vincula mayoritariamente con ejecución de obras públicas y, en menor proporción, con ejecución de proyectos en el área social. Se podría aseverar que esta percepción es la primera que está dentro del imaginario de los moradores de las parroquias, por ser lo más visible, lo más palpable, ya que reciben directamente este beneficio al contar con las obras públicas en sus barrios.

En esta construcción, hecha desde las percepciones de la población de lo que es la ges-

ción pública, se identificó que se vinculan, como actores principales, a las distintas instituciones. Además, en ninguna percepción los pobladores se identificaron como parte activa y decisoria de la gestión pública. De igual manera, no identificaron como un pilar de la gestión a la participación ciudadana, aunque este sea un punto principal dentro de las planificaciones que tienen los GAD.

Dentro de la gestión pública que se realiza en las parroquias de Nayón y Llano Chico, se identifican como actores al gobierno provincial, a las administraciones zonales y a los gobiernos parroquiales que, a su vez, constituyen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o GAD. Además, con menor presencia, están las instituciones públicas del gobierno central, como los Ministerios de Salud, Educación o Inclusión Económica. Otro actor principal constituye la población de las parroquias, a través de las direcciones barriales o de las organizaciones sociales.

Lo interesante de esta identificación de los actores consiste en que se reconoce el ámbito de la gestión pública como un ámbito netamente institucional, donde los principales actores son las instituciones, tanto del gobierno local como del gobierno central. Son estas instituciones las que determinan una dinámica de trabajo, establecen normas y requisitos, o priorizan las obras según sus parámetros. Por el contrario, no hay un reconocimiento ni de parte de las instituciones públicas (en la práctica) ni de los mismos pobladores, de que ellos también son parte de la gestión pública.

Los GAD son entidades autónomas, descentralizadas, con competencias exclusivas, con un espacio territorial delimitado para ejercer su gestión y reglamentados a través de la Constitución del Ecuador, del COOTAD, y del Plan Nacional para el Buen Vivir. Son parte de la nueva organiza-

ción territorial político-administrativa, que tiene como objetivo la descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

El gobierno provincial, bajo el COOTAD, es una entidad autónoma y descentralizada, con competencias exclusivas, y su ámbito de jurisdicción está en las parroquias rurales de la provincia de Pichincha. Hay un gran cambio al aplicar el COOTAD dentro de cada administración, ya que fueron eliminadas muchas competencias, las que, a su vez, fueron asignadas a los GAD municipales. Estos manejan su gestión a través de tres mecanismos, para distribuir los recursos económicos: los presupuestos participativos, la cogestión y los presupuestos directos. Cada institución enfatiza uno de estos mecanismos de acuerdo a criterios técnicos. Sin embargo, la mayoría de los presupuestos son asignados para obra pública, como construcción de vías, implementación de agua potable y alcantarillado, recuperación del espacio público y, en menor, proporción para proyectos sociales.

El tipo de gestión pública que tiene el gobierno central es una gestión de gobierno por resultados, con la finalidad de obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en la participación ciudadana y bajo los lineamientos del PNBV. Con esta normativa, el gobierno central establece una forma de gestión que apunta a una constante planificación, con el establecimiento de planes estratégicos y operativos, los que deben implementarse en toda institución pública.

Los conflictos identificados están ubicados en el ámbito del gobierno local. Involucra una crítica basada en las percepciones no solamente de la población de las parroquias de Llano Chico y Nayón, sino que también se suman las percepciones de los

funcionarios de estas instituciones públicas. La descentralización, desconcentración y autonomía que plantea el PNBV, y tal como los estipula el COOTAD, son procesos no culminados. Los inconvenientes y errores en este proceso han sido evidentes.

El COOTAD, como instrumento jurídico que contempla las competencias de cada nivel gubernamental, y con la finalidad de definir espacios y ejes de trabajo específicos de gestión pública, posee incongruencias. No es claro en cuanto a presupuestos y funciones de cada institución gubernamental. Al no especificar los ámbitos y alcances de cada competencia, la lectura del COOTAD produce confusiones.

Las principales dificultades en el proceso de descentralización de las instituciones de gobierno local están relacionadas directamente con las competencias que debe asumirse según las normativas del COOTAD. Y, en lugar de surtir el efecto de “desconcentración y autonomía”, ha provocado una “centralización de competencias definidas”. Es decir, la descentralización solo fue determinante para ciertas instituciones que ya poseían algún tipo de poder político administrativo por su trayectoria de trabajo público en las parroquias.

El caso de las administraciones zonales es un claro ejemplo. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito descentralizó sus funciones y se ubicó en barrios de Quito tratando que el territorio esté cubierto por los servicios municipales de una manera equitativa. Además, el presupuesto que posee es coherente con sus competencias. Las administraciones zonales, como su nombre lo indica, son “minialcaldías” que han centralizado las competencias más importantes y complicadas de la ciudad, dejando funciones y actividades “menos importantes” —pero no poco necesarias y urgentes— a los

gobiernos parroquiales. Esto es, de hecho, lo que incomoda a las autoridades parroquiales: la limitación y dependencia, el restringido presupuesto económico y la camisa de fuerza que ha resultado el COOTAD.

Actualmente los gobiernos parroquiales ejercen una tarea administrativa, pero sobre todo cumplen el papel de receptores de los conflictos y necesidades de las parroquias. A partir de estas recepciones gestionan qué institución pública puede resolver dichas necesidades, si es de su competencia y, si alcanza el presupuesto, pueden finalmente resolver a través de la ejecución de obras o proyectos sociales. En este sentido, la autonomía y descentralización como principio de gobernabilidad de los gobiernos locales se diluye en la práctica pública de los gobiernos, puesto que las discordancias del COOTAD, la falta de presupuesto y la dependencia a las administraciones zonales impiden que las autoridades parroquiales desarrollen un funcionamiento autónomo y con poder de decisión político.

A pesar de que los gobiernos parroquiales se encuentran más cercanos a la población de las parroquias, no poseen una infraestructura ni el personal técnico que puedan resolver los conflictos de la población. Su nivel de cobertura es mínimo también por su estructura administrativa pública limitada. Contrastando con esto, el MDMQ, al ser el ente regulador, administrador y ejecutor de políticas públicas, posee una infraestructura acorde para resolver y tramitar las necesidades de la población de las parroquias. Sus departamentos y equipo técnico permiten una mejor planificación de la gestión pública y sus alternativas de solución son bastante aceptables. Y lo son a pesar de que existen muchos males-tares con el trabajo que realiza el MDMQ, sobre todo cuando se trata de plazos que

demora una obra pública, los ofrecimientos no cumplidos o las obras “inauguradas” sin estar empezadas o terminadas.

Por otro lado, el mecanismo de ejecución de obra pública, a través de la cogestión, posibilita el acceso a las obras en las tres entidades de gobierno local: MDMQ, gobierno provincial y gobierno parroquial. Este mecanismo de cogestión es percibido por la población como la única salida para que las obras públicas sean ejecutadas. De lo contrario, probablemente, las necesidades de bienes y servicios no serían satisfechas. Lo que incomoda sobremedida a los pobladores es que, si bien la cogestión es un mecanismo que posibilita la realización de obras, es percibido como injusto. Las razones más importantes dadas por los moradores son: a) pagan impuestos y les parece que es suficiente con lo que pagan: no deberían poner cuotas de dinero; b) la cogestión no garantiza que las obras se realicen en los plazos acordados; c) no toda la población cancela las cuotas de dinero ni todos colaboran con la mano de obra, y d) se considera injusta la cogestión en relación a que en la ciudad la provisión de bienes no requiere de este mecanismo. La población solo paga sus impuestos y recibe los servicios.

Los gobiernos provinciales, el MDMQ y los gobiernos parroquiales sí que elaboran e implementan herramientas de planificación. Sin embargo, efectúan esta actividad de forma separada, individual. Por lo tanto, constituyen un tipo de planificación y de gestión pública no articulada. De esta manera, se desarrolla un tipo de gestión pública que individualmente puede estar diseñada bajo los parámetros constitucionales y observando los lineamientos del PNBV. Esto se plasma en el cumplimiento de la realización de los planes de desarrollo territorial y en los planes operativos anua-

les que determina la Ley. Sin embargo, al ser planificaciones aisladas, no se puede hacer un trabajo coordinado y que inclusive respalde la gestión de las instituciones que tienen menos capacidad económica y administrativa.

El principio de gestión de territorialidad no se está cumpliendo, ya que tanto las políticas de gestión pública como las ordenanzas municipales y los espacios de planificación no están tomando en cuenta las particularidades que tienen las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito. Parroquias que, por sus condiciones geográficas, étnicas e identitarias, marcan un gran contenido rural y que son totalmente opuestas a las parroquias urbanas. Por lo tanto, esta nueva gestión pública del MDMQ no ha logrado ni articular ni involucrar los componentes de la ruralidad en su gestión.

Los gobiernos locales, entre ellos los gobiernos parroquiales y el gobierno provincial perciben a la gestión que realiza el Municipio de Quito como centralizada y jerárquica. Aseguran que las competencias que esta entidad posee en cuanto a gestión pública abarcan a las gestiones de los demás gobiernos e impide un funcionamiento autónomo de estos. En consecuencia, algunos proyectos dependen de la “voluntad política” y la decisión del MDMQ.

La participación ciudadana promovida a través de los espacios de participación por los gobiernos provinciales, las administraciones zonales y los gobiernos parroquiales, es limitada y, hasta el momento, no ha involucrado a otros actores. Los espacios de participación se desarrollan dentro de las parroquias de Llano Chico y de Nayón por medio de las asambleas de presupuestos participativos y las asambleas de rendición de cuentas. Sin embargo, estas asambleas, como los principales espacios de participación, no son

percibidas como espacios de participación autónoma. Los moradores de las parroquias no tienen un papel activo, sino solo escuchan las decisiones que los funcionarios ya han tomado. Entonces, a la gente le molesta, se siente utilizada, ya que esa participación solo quiere mostrar un número de personas que respaldan decisiones que no contienen sus necesidades ni reflejan su voz.

Dentro de los principales conflictos evidenciados en el trabajo de gestión pública de los gobiernos locales está la falta de interés y planificación de programas de atención integral. Es decir, a más de gestionar obras públicas para satisfacer necesidades inmediatas, no logran cubrir otras necesidad prioritarias. La salud, la educación, la economía o el medio ambiente no son ejes de trabajo para estas entidades. Como se pudo observar en el presente artículo, a pesar de que en los POA y los planes de desarrollo territorial estarían redactados las problemáticas de cada parroquia, las planificaciones anuales no corresponde a lo que se logra hacer. Son mínimos los programas o proyectos educativos, de salud, los emprendimientos económicos o el fortalecimiento económico. Esto da cuenta de la deficiencia que estos ámbitos registran en parroquias como Nayón y Llano Chico.

Orientaciones políticas y relaciones sociales en la gestión pública

Como se pudo demostrar, el proceso de desconcentración y descentralización de los poderes gubernamentales del Estado —expresado en el Plan Nacional para el Buen Vivir— no ha podido ser resuelto en la práctica de los gobiernos descentralizados. La autonomía de cada institución pública tiene un límite. El discurso y la práctica de las

autoridades de gobierno local corresponden a un discurso ideológico estatal actual, y al PNBV como instrumento de política pública del Gobierno de Rafael Correa. En este sentido, los gobiernos locales planifican anualmente y producen sus planes de desarrollo territorial observando el PNBV. Sin embargo, no necesariamente se cumple a carta cabal lo que dicho plan expresa.

La democratización de la relación entre la población y el Estado aparentemente puede resolverse en cuanto la población de las parroquias tenga libre acceso. Por lo demás, algunas instituciones públicas están más cerca a sus territorios, y el diálogo y los espacios de participación institucional parecerían demostrar que tal democracia es coherente. Sin embargo, el acceso a los servicios básicos y programas de atención integral a la población parroquiana es deficiente.

Las políticas públicas ejecutadas en las parroquias no han logrado satisfacer las necesidades de la población o mejorar la calidad de vida inmediata. Es decir, cubre las necesidades de la población de manera paliativa. Son programas y proyectos sociales que no cubren la integridad de las personas. Según los testimonios, las obras y proyectos ejecutados por los gobiernos locales son solo políticas mitigantes de las necesidades estructurales de las parroquias. De la misma manera, las políticas del gobierno central resultan ser asistencialistas, en tanto que programas sociales como el Bono de Desarrollo Humano, el Infocentro o los Centros Integrales del Buen Vivir han logrado solamente solucionar conflictos menores. No planifican atención integral de restitución, garantía de derechos y no son políticas públicas a largo plazo.

Las políticas públicas de los ministerios y secretarías de Estado no son conocidas por la población. Tampoco hay un acceso cerca-

no a estas instituciones, a la que las personas se acercan muy poco para pedir solución a sus problemáticas. Por otro lado, tampoco los ministerios o sus funcionarios visitan parroquias como Llano Chico y Nayón. El tipo de políticas asistencialistas ha creado en la población un síntoma de dependencia, y hay una interpretación de que dichas políticas son “casi un favor”. Por tal motivo, la población está a la espera de las acciones políticas del Estado. Tal dependencia sumerge a la población en una cultura sumisa de espera, que no fortalece sus potenciales herramientas de sobrevivencia. Ahora, la organización social y la acción colectiva de la población de las parroquias resultan ser espacios para solventar necesidades del día. La organización comunitaria se disuelve en espacios institucionales, como mingas y asambleas, para desarrollar acuerdos de cogestión o para conocer los presupuestos públicos y participar de socializaciones de obras públicas de las instituciones de gobierno.

Dentro de las percepciones de la población se expresa, además, que la política de Estado es autoritaria. También se expresa que, a pesar de que el Gobierno actual ha hecho cosas positivas también ha errado en hacer cosas negativas. Una de ellas es la postura del actual presidente de la república, que transmite miedo, temor y que impide la libre opinión. La represión a la libre opinión pudo quizás expresarse en el “recelo” que los moradores de las parroquias de Llano Chico y Nayón sintieron cuando se aplicaron preguntas sobre el gobierno actual. El temor de opinar fue, entonces, evidente.

Como varios autores lo señalan, la dependencia de la población parroquial con respecto a las decisiones que ejecuta el Gobierno se debe justamente a que parroquias como Llano Chico y Nayón poseen poblaciones empobrecidas. Estas poblaciones re-

quieran de una atención inmediata que resuelva las necesidades del presente, pero que también garantice el futuro. Es en estas condiciones en las que el clientelismo se ha construido como una forma de relacionamiento público-político entre la población y las instituciones de gobierno. Por un lado, las poblaciones necesitadas hacen todo lo posible para obtener los beneficios y, por otro, las instituciones públicas generan legitimidad política a través de las obras, los servicios y la atención brindada.

Aunque la población ve al clientelismo como una forma de relacionamiento público y “normal” con las instituciones de gobierno, es indudable que se trata de una relación basada en la desigualdad. Las instituciones, al tener el poder de ejecutar las obras públicas, de poseer y administrar los recursos económicos, también tienen la posibilidad y el poder de cooptar las decisiones de la población. Es el claro ejemplo de una encrucijada inequitativa. Esto impide el libre pensamiento, limita la autonomía y la dignificación de la vida. La conciencia política se presenta sumisa a las decisiones del Estado, sumergida en una dependencia asistencialista y dentro de un marco autoritario.

De todas formas, también es importante resaltar que el clientelismo ha sido y seguirá siendo una forma de gestión pública de la población de los barrios más necesitados para poder sobrevivir. Es una forma utilitarista de relación política en la que prima el interés de beneficiarse. El caso de la población en el clientelismo es particular: existe el conocimiento del utilitarismo del gobierno, pero la población también está consciente de que también logra, de vez en cuando, utilizar las relaciones políticas, los almuerzos, las asambleas o las sabatinas, para lograr cubrir necesidades y quizás otros beneficios para sus familias.

Opinión pública sobre las diversas gestiones públicas

Las opiniones interinstitucionales en cuanto a la gestión pública se van construyendo de acuerdo al grado de relacionamiento entre instituciones, al conocimiento sobre la gestión desarrollada, al cumplimiento o no de las competencias asignadas, y también a la obtención o no de los objetivos planteados. Estas opiniones corresponden a opiniones públicas agregadas, ya que tienen más posibilidades de ser construidas artificialmente y están expuestas a un mayor nivel de control por parte de las burocracias y las élites político-institucionales.

En las parroquias de Llano Chico y de Nayón se está generando constantemente una opinión pública desde la población sobre la gestión pública, tanto de los gobiernos locales como del gobierno central. Estas opiniones públicas están compuestas por expresiones que demuestran satisfacción o insatisfacción frente a la forma de gestión pública que plantean los diferentes niveles de gobierno. Esta gestión se valorará de acuerdo a la provisión de obra pública y proyectos sociales recibidos por las personas, tanto de forma individual como (si pertenece a alguna organización social) colectiva.

La opinión de la población con respecto al gobierno central identifica directamente hablar del buen vivir. La perspectiva de la gente ha sido buena frente a este “buen vivir”, primero por tratarse de un tema novedoso. Sin embargo, ya después de cuatro años de esta nueva gestión pública, las opiniones de la gente han cambiado, especialmente en torno a cómo ya en la cotidianidad han sido o no parte de él. En otras palabras, ponderan si sus condiciones de vida han mejorado en aspectos de salud, vivienda, trabajo, alimentación, educación, entre otros. Por esto, la mayoría

de los pobladores manifiestan que los cambios no han sido totalmente positivos y que solo benefician a unos pocos



Referencias bibliográficas

- Arroyo, Luis (1997), “Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación”, en *La Corrupción Política* (Madrid: Alianza Editorial).
- Asamblea Nacional del Ecuador (2008), *Constitución Política del Ecuador*, vol. 1 (Quito: Asamblea Nacional).
- Bobbio, Norberto & Nicola Matteucci (1982), “Paternalismo”, en *Diccionario de Política*, vol. 1, (Madrid: Siglo XXI).
- CGIAR Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI) & International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2012), “Cómo entender la acción colectiva”, en *Recursos, derechos y cooperación: Manual de herramientas de referencia sobre derechos de propiedad y acción colectiva para el desarrollo sustentable* (Washington D. C.: International Food Policy Research Institute) <http://www.capri.cgiar.org/pdf/Recursos_derechos_cooperacion_A-03.pdf>.
- Duhau, Emilio (2000), *Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al Clientelismo y corporativismo* (Universidad Autónoma-Azcapotzalco) <www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/duahu.html>.
- Enríquez, Alberto & Gallicchio Enrique (2006), “Gobernanza y desarrollo local”, en *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*. (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH).
- Larraín, Fernando (2009), *Gobernar: la importancia de una buena gestión pública* (publicación periódica).
- Mallo, Susana (2006), “Democracia y gobernanza: Constitución de una nueva ciudadanía”, en *Desarrollo local y gobernanza. Enfo-*

- ques transdisciplinarios* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH).
- MIES (2013), *Modelo de Gestión del MIES*, n.º 1, vol. 1 (Quito: MIES).
- Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2011), *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, vol. 2 (Quito: [s.n.]).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2011), *Plan de Desarrollo Local 2012-2022*, (Quito: MDMQ).
- Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular* (publicación periódica) (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid).
- Portillo, Maricela, *Opinión pública y democracia. Dos miradas: El modelo normativo de Habermas y el modelo psicosocial de Noelle-Neumann* (publicación periódica).
- Fundación Rururbana (2012), *Las concepciones de lo público y el espacio público en las parroquias del nororiente de Quito* (informe) (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Sanpedro, Víctor & Jorge Resina (2010), “Opinión pública y democracia deliberativa en la Sociedad Red”, en *Revista de Historia Contemporánea* (Madrid: Ediciones de Historia S.A.).
- Secretaría Nacional de Administración Pública (2011), *Norma de implementación y operación de gobiernos por resultados*, vol. 1 (Quito: Secretaría Nacional).
- SENPLADES (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir*, vol. 1 (Quito: Consejo Nacional de Planificación).
- Strasser, Carlos (1999), *Democracia y desigualdad: sobre la “democracia real” a fines del siglo XX* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO]-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional [ASDI]).

Antonio Mena





Equipamientos de salud y dinámicas poblacionales en el Distrito Metropolitano de Quito*

Diego Mancheno**, Jameson Mencías, Grace López ***

Resumen

En el marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se estableció que los gobiernos autónomos municipales son quienes asumen la competencia exclusiva de dotar de equipamiento e infraestructura de servicios de salud. Esto plantea una preocupación referente a la gestión y a la toma de decisiones acerca de dónde y qué tipo de nuevos servicios son necesarios en el sector para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

El presente artículo es un diagnóstico espacializado de la situación actual de la salud en el DMQ, específicamente de los equipamientos (oferta) y de la demanda. El análisis realizado considera los elementos más relevantes del sector de la salud en la ciudad con el fin de identificar direccionamientos de política que permitan asumir esta nueva competencia con una perspectiva de equidad territorial.

Se concluye que hay una evidente concentración de los recursos de salud dentro de los límites de Quito urbano y, en cambio, una fuerte desatención en zonas suburbanas, por lo demás muy densas poblacionalmente. Finalmente, con el análisis de la demanda se comprueba la importancia de Quito como un proveedor de servicios de salud a nivel nacional en una perspectiva de ciudad-región.

Palabras clave

Servicios de salud, geografía de la salud, economía de la salud, políticas públicas, inequidad territorial

* Este artículo resume los resultados de la investigación *Quito, equipamientos de los servicios de salud y dinámicas poblacionales* diseñada y dirigida por Diego Mancheno, ex Director del Instituto de la Ciudad.

** Ex Director del instituto de la Ciudad

*** Ex investigador y Asistente de investigación del Instituto de la Ciudad.

Introducción

El objeto de la investigación de la cual parte este artículo es analizar la evolución espacial de la dotación (oferta) de servicios de salud en el DMQ en un periodo de 10 años (2000-2010). Se separará tal oferta en *oferta pública* y *oferta privada*.

En el análisis de la dotación de infraestructura se adopta la definición del Ministerio de Salud Pública (MSP), que considera la oferta de camas disponibles por cada 1000 habitantes, el porcentaje de ocupación hospitalaria, el rendimiento de camas, el promedio de días de estada (urbano-rural), y la tasa bruta de mortalidad.

Se trata de comprobar la hipótesis de la existencia de una inequidad importante en la distribución espacial de los servicios de salud.

Se realiza también un análisis desde la demanda de servicios de salud. Para tal efecto se utilizan los datos de las bases de egresos hospitalarios¹ provistas por el INEC. Estos registros pertenecen a una demanda de internación que no toma en cuenta la atención de primer nivel. Según el INEC, un egreso hospitalario es el retiro de un paciente hospitalizado en los servicios de internación, que puede producirse por haber sido dado de alta o por fallecimiento.

En este análisis se estudia la evolución de la demanda en el período 2002-2010, por entidad y localización que prestó el servicio, clasificándola en cada uno de los niveles (II y III). Para entender los flujos de la demanda, se utiliza el Sistema de Información Geográfica (SIG) dividiendo a la demanda en interna (para los pacientes que residen en Quito) y externa para los pacientes que declararon residir en otros cantones

y provincias. A su vez, la demanda interna se clasifica en cuatro tipos de flujos en función de la procedencia del paciente y ubicación del establecimiento en el que se atiende: rural-rural, rural-urbano, urbano-urbano y urbano-rural.

Finalmente, la demanda externa considera también la división entre el segundo y tercer nivel de atención, con la particularidad de que en el tercer nivel de atención se consideran a los hospitales oncológicos.

Para promover el cuidado de la salud, en la perspectiva de la ciencia económica, se requiere, por un lado, la identificación y utilización de recursos que servirán para estructurar la oferta de servicios de salud y, por otro, de la definición o especificación de la demanda. Esta problemática debe ser analizada desde otra discusión, hasta cierto punto polarizada, y que sigue teniendo vigencia: la de la universalidad en la presentación del servicio de salud, que constituyó uno de los pilares fundamentales de las economías del bienestar y que se vería limitada exclusivamente por el monto de las asignaciones presupuestarias en relación al producto interno bruto. Así, la garantía de prestación del servicio se medía en un porcentaje de asignación presupuestaria en relación al PIB de esa economía.

Más tarde, con el resurgimiento del monetarismo en un contexto de profundos “fallos de estado” (Morris *et al.*, 2007) y luego de que ningún sistema de salud en el mundo hubo alcanzado los niveles de gasto suficientes para satisfacer todo los requerimientos de los usuarios y clientes, solo entonces surgen otras posturas teóricas. Estas se orientan a considerar la necesidad de identificar prioridades de atención en los programas de salud o en agentes perceptores de estos servicios, lo que constituye un claro antecedente de la focalización de un grupo objetivo al cual ofrecer un determinado servicio público de salud. Este enfo-

1 La cantidad de establecimientos de segundo y tercer nivel registrados en las bases de egresos es mayor a la cantidad registrada en las bases de recursos y actividades de la salud.

que desarrolla herramientas importantes en términos de la construcción de marcos metodológicos para distribuir y ofertar los servicios de salud en el territorio.

Entre los más importantes cuestionamientos a este último enfoque figura el de no considerar aspectos como el de equidad en el acceso a los servicios de salud. Thiede *et al.* (2007) plantean, por ejemplo, que este tema puede ser evaluado a través de tres dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad. En relación con la accesibilidad, la discusión se ha centrado en la diferencia entre el garantizar el acceso y el grado de uso o utilización de los servicios de salud (Pechansky, 1977; Mooney, 1983; Mossialos & Oliver, 2005). Los mismos Thiede *et al.* (2007) describen al acceso como la oportunidad de usar los servicios de salud. Entienden la libertad de usar servicios de salud en función de las tres siguientes dimensiones: (i) la disponibilidad referida al acceso físico, (ii) la accesibilidad en relación al acceso financiero, y (iii) la aceptabilidad, es decir la no discriminación cultural, religiosa y étnica en la utilización e interacción con el sistema de salud.

La disponibilidad, al ser el primer paso en la garantía del acceso, se ocupa principalmente de buscar que los servicios de salud se encuentren disponibles en el lugar correcto y en el tiempo que sean necesarios (Thiede *et al.*, 2007). Lo anterior incluye varias relaciones y dentro de las más importantes figura la localización de las facilidades de servicios de cuidados de la salud para las personas que lo necesitan. Esto requiere tener información acerca de la distribución geográfica de la población, en razón de identificar la localización apropiada de servicios de salud, tanto fijos como ambulatorios, donde sean necesitados.

La relación entre localización de la población (demanda) y disponibilidad de los

servicios de salud (oferta) está principalmente asociada a la geografía y al territorio, aspecto que ya ha sido estudiado en diferentes campos y problemáticas (véase Rosero-Bixby, 2004; Tranter *et al.*, 2006). De igual forma, este pensamiento y el análisis espacial han sido recientemente integrados en muchos campos, incluyendo el de la epidemiología (Elliott *et al.*, 2000; Elliott & Wartenberg, 2004; Lawson, 2001).

Bajo esta perspectiva, en los Estados Unidos, por ejemplo, a mediados de 1970 los geógrafos norteamericanos mostraron un renovado interés en una amplia gama de temas relativos a la salud, a la prestación de atención de salud y a la cartografía de enfermedades (Shannon y Dever, 1974; Barrett, 1980). Sin embargo –tal como se dijo antes– tomar una postura conceptual y universalizar el concepto de equidad ha resultado históricamente más complicado que definir el “acceso” que en primera instancia parecería un concepto muy simple. Varios autores han optado por justificar las definiciones utilizadas de acuerdo a cómo estas varían en los estamentos legales de diferentes países. A pesar de esto, la finalidad en el ejercicio de buscar equidad en la distribución de una variable es contrarrestar los procesos de desigualdad e inequidad que se pueden generar en el ejercicio de la gestión política.

La importancia de precisar consideraciones para establecer políticas que propendan al acceso equitativo de los recursos radica en que la universalización de medidas no necesariamente disminuye las brechas generadas por la inequidad, y en que es indispensable tanto establecer puntos de partida como identificar la población a la cual beneficiarán las medidas de acceso. Esto tiene que considerar las restricciones presupuestarias estatales que serían limitantes para procesos de acceso universal.

Es así que se toma el principio de acceso igualitario como el concepto más apropiado. Este permite fusionar (i) la dimensión de la disponibilidad como parte del acceso, (ii) las técnicas de análisis de sistemas de información geográfica y (iii) la apertura a tomar en cuenta el marco legal de la dirección de la política para el sector.

El Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), propuesto por el Sistema de Salud en el Ecuador, explica que la organización de la atención en un territorio debe estar dispuesta de tal manera que el ciudadano promueva su salud y/o la recupere aunque tenga que pasar por varios niveles de complejidad o resolución de los servicios.

De igual forma, la integración de las unidades de salud en los niveles de atención debe dar como resultado una atención continua a los usuarios por medio de una red con organización y tecnología apropiada y jerarquizada, para prestar atención racionalizada a los pacientes, de acuerdo al grado de complejidad médica y tecnológica del problema y su tratamiento.

El MAIS conlleva a romper el abordaje tradicional y vertical de los programas de salud, reorientando la atención al logro de resultados de impacto social, porque fortalece los resultados institucionales. El dirigir los esfuerzos al apoyo para la solución integral de los problemas de salud, permite eficiencia y efectividad programática. Significa “asegurar que distintos servicios lleguen al mismo tiempo y se realicen en los territorios donde la población corra más riesgos”.

Para el modelo de atención MAIS lo más importante es responder a las necesidades locales, tomando en consideración: el perfil epidemiológico, la situación diferenciada de hombres y mujeres, la estratificación y el enfoque de riesgo, la realidad local de cada zona y distrito. Por eso, y para lograr lo que se conoce como *convergencia*

de programas, deberán revisar sus objetivos y sus metas planteados, y ajustar sus normas a los criterios de integración de las acciones a través de los servicios.

A partir de la implementación de este nuevo modelo se obtendrá como resultado la ruptura del concepto vertical de “programa” y se establecerá entonces una atención integrada a la población.

Breve referencia al marco contextual y legal en el Ecuador²

La Constitución de la República del Ecuador identifica a la salud como un derecho del buen vivir. Así, en el artículo 32 establece a la salud como un derecho garantizado por el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos (agua, alimentación, educación, cultura física, trabajo, seguridad social, ambientes sanos y otros).

Además, se establece que la prestación de servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Los recursos del sector salud serán distribuidos en base a criterios de población y necesidades de salud. Finalmente, el Estado se compromete a financiar a las instituciones estatales de salud y apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro. Todo esto se expresa en el artículo 366.

Por otra parte, el artículo 138 del COOTAD determina que las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal serán planificar, construir y mantener la infraestructura física y los

² Una descripción más detallada se puede encontrar en el informe de la investigación completa.

equipamientos de salud, mientras que la rectoría y la definición de las políticas nacionales de salud serán facultad exclusiva del gobierno central.

En el artículo 45 de la Constitución de 1998, se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector y funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa. Este sistema se ratificó en la Constitución del 2008, y se añadió que su misión es garantizar, a través de las instituciones que lo conforman, la promoción de la salud, la prevención y la atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud. Se logrará esto articulando los diferentes niveles de atención y promoviendo la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas.

El MSP es la institución encargada de organizar el SNS y de coordinar los procesos relacionados con políticas gubernamentales de salud, garantizando el derecho a la salud de acuerdo a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia. Las funciones del SNS son rectoría, coordinación, provisión de servicios, aseguramiento y financiamiento.

El MSP divide los servicios de salud en tres niveles de complejidad, de la siguiente manera:

Nivel I (complejidad baja), que comprende puestos de salud, subcentros y centros de salud, los cuales ofrecen atención ambulatoria, promoción y fomento de la salud, prevención de la enfermedad y recuperación de la salud.

Nivel II (complejidad intermedia), compuesto por hospitales básicos y generales que, además de la atención del nivel I, ofrecen hospitalización de corta estancia.

Nivel III (complejidad alta), compuesto por hospitales especializados, los que proveen atención de salud ambulatoria de especialidad, de referencia, y hospitalización en una especialidad o subespecialidad, o que atiende a un grupo de edad específico. Atiende a la población local o nacional mediante el sistema de referencia y contrareferencia³. Pueden ser de tipo agudo⁴ o crónico⁵.

3 El sistema de referencia y contrareferencia es el conjunto de normas técnicas y administrativas que permiten prestar adecuadamente el servicio de salud al usuario según el nivel de atención, el grado de complejidad y los recursos disponibles en los servicios de salud. Se ha de desarrollar con la debida oportunidad y eficacia en donde los equipos integrales de salud facilitan el flujo de usuarios y la utilización de los recursos entre las entidades de salud. La red pública y complementaria distrital, o el circuito basado en el concepto de atención primaria de salud, puede funcionar eficientemente y ser eficaz con el apoyo de un hospital y de un adecuado sistema de envío de casos (referencias-contrareferencias) que requieran atención (de mayor complejidad) de aquella que puedan recibir en las unidades de tipo ambulatorio. Concomitantemente, los hospitales deben atender en el nivel I, especialmente a la población que proviene de sectores externos a su jurisdicción. De esta manera, no sobrecargan su capacidad y podrán brindar apoyo adecuado a los pacientes referidos de los otros niveles. La implementación y desarrollo del sistema de referencias-contrareferencias como instrumento para la articulación entre los niveles de atención conlleva una atención oportuna del paciente referido y que asegure la continuidad en el tratamiento y la final rehabilitación (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2012).

4 Son de tipo agudo los establecimientos que cubren una especialidad, cuya atención demandan los enfermos internados, con un promedio de permanencia no mayor de 30 días de estadía. Incluyen a las maternidades (hospitales ginecobstétricos), los hospitales pediátricos y los hospitales de especialidades (INEC, 2010)

5 Son de tipo crónico los establecimientos que cubren una especialidad, cuya atención demandan los enfermos internados, con un promedio de permanencia mayor a 30 días. Incluyen los hospitales

La salud en el MDMQ

El Plan Metropolitano de Desarrollo elaborado en 2012 en su eje “Quito accesible para los y las ciudadanos” propone tres objetivos estratégicos en torno al sector salud. Estos son:

- Propiciar el equilibrio y la equidad en la dotación de los servicios de salud de alta calidad para lograr fomentar y mejorar la accesibilidad a ellos y lograr la universalización e integralidad en el cuidado de la salud (racionalización ente zonas, territorios y distintos grupos de la población).
- Fomentar las actitudes, prácticas y espacios saludables para potenciar la salud de la población del DMQ, prevenir las enfermedades prevalentes, vigilar y controlar los factores de riesgo que inciden en la salud de la población del DMQ.
- Construir una ciudad que garantice a sus habitantes el derecho a la salud con un enfoque de inclusión y equidad.

Este plan plantea que para el 2022 la política local en torno al sector salud permitirá cerrar las brechas territoriales, sociales, culturales y económicas en el acceso y utilización de los servicios de salud. Además, estipula que la municipalidad diseñará programas de salud con un enfoque de cuidado a lo largo de la vida (ciclo vital), de género y de interculturalidad, y fortalecerá la interacción entre los diferentes actores del sector (Municipio, MSP, universidades y organizaciones comunitarias) para consolidar la red pública integral de salud.

En el DMQ se da la particularidad de que el gobierno municipal provee servicios de salud. El actor municipal que se encar-

psiquiátricos, geriátricos, dermatológicos (leprocomios), neumológicos, oncológicos y centros de rehabilitación de alcohólicos (INEC, 2010).

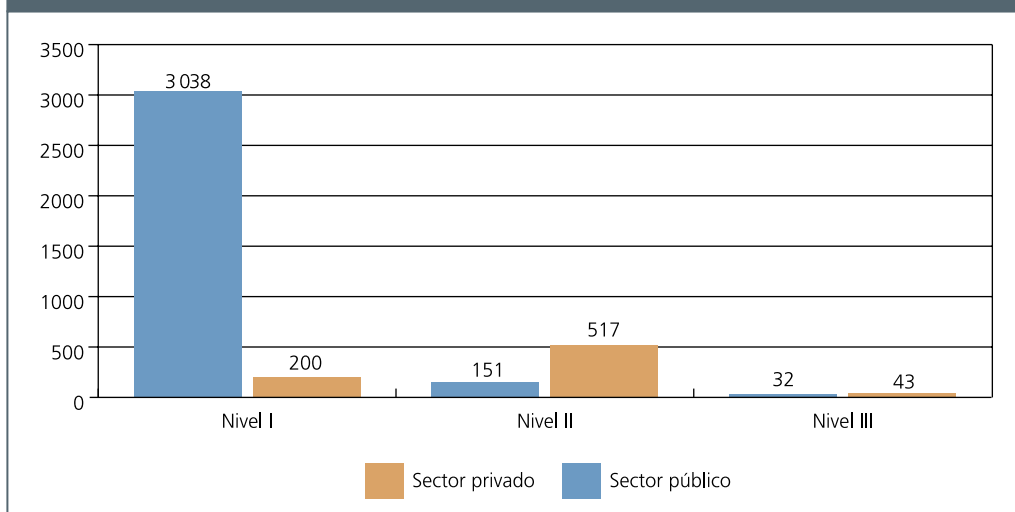
ga de la coordinación del sector salud del DMQ es la Secretaría de Salud, la cual tiene por objetivo trabajar en la construcción de un distrito saludable, articulando las políticas nacionales a la intervención del gobierno local. Además, la secretaría busca fomentar la universalidad y la equidad en el acceso a servicios de salud y crear programas de promoción de salud y prevención de principales enfermedades.

El Subsistema Municipal de Salud (SMS) está conformado por las Unidades Municipales de Salud (UMS) ubicadas en el centro y norte de la ciudad, el Centro de Atención Integral de Salud para Jóvenes, ubicado en el valle de los Chillos, y el Hospital Municipal Materno-Infantil “San José” ubicado en el sur. A estos establecimientos se le suman la red de unidades satélites, integrada por los dispensarios médicos de los Centros Metropolitanos de Educación Inicial (CEMEI), Centros de Atención Primaria (CAP), dispensarios anexos, unidades móviles (UM) y dispensarios de los establecimientos educativos municipales.

La unidad norte ofrece hospital del día para 22 especialidades médicas. Entre ellas se destacan maternidad/ginecología, dermatología, psicología, medicina familiar, pediatría, medicina general, oftalmología, cardiología, cirugía pediátrica y cirugía general. Además, tiene servicios complementarios de odontología, laboratorio, rayos X, ecografías, terapia familiar, quirófanos, emergencias, ambulancias, rehabilitación física y farmacia popular. Esta unidad de salud es la única que cuenta con tres CAP, ubicados en Rumihurco, Carcelén Bajo y Calderón.

Por otra parte, la Unidad Municipal de Salud Centro (UMSC) ofrece servicios en las especialidades de ginecología, pediatría, medicina familiar, odontología, rehabilitación física y medicina no tradicional (acu-

Gráfico 1
Establecimientos de salud por nivel y sector en Ecuador



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

puntura). Entre las actividades que realiza se encuentran las de control prenatal, planificación familiar, detección oportuna de cáncer de cérvix, detección de cáncer mamario, vacunación y atención médica a niños y niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores

Finalmente, la Unidad Municipal de Salud Sur es la única que ofrece hospitalización para maternidad, cardiología pediátrica, neonatología y odontología. Por lo tanto, está catalogada como hospital de nivel II. También presta otros servicios de laboratorio, de rayos X, de ecografía, de terapia familiar, de emergencias para maternidad y de pediatría.

La provisión de servicios de salud en Ecuador

En Ecuador, en el año 2010, existen 3981 establecimientos de salud, de los cuales el 69% se concentran en las provincias de Azuay, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas,

Loja, Los Ríos, Manabí, Pichincha y Guayas. Estas dos últimas concentran 554 y 545 establecimientos, respectivamente, es decir el 28% del total de unidades.

El sector público cuenta con 16 728 camas de dotación normal⁶ y 15 173 camas disponibles⁷, mientras que el sector privado tiene 9449 camas de dotación normal y 8611 camas disponibles. En 2010 existen 1,6 camas por cada 1000 habitantes. El porcentaje de ocupación de camas fue de 25,8% en el sector privado y de 65,7% en el sector público. En este mismo año existían 98 200 personas empleadas en los 3981 establecimientos de salud (ver Anexo 2). La proporción por cada 10 000 habi-

6 Son las camas asignadas al establecimiento por la autoridad competente y que funciona regularmente para la internación de pacientes, en períodos de actividad normal.

7 Es la cama realmente instalada en el hospital en condiciones de uso para la atención de pacientes hospitalizados, independientemente de que estén o no ocupadas.

tantes es de 17,2 médicos⁸, 7,3 enfermeras, 11,2 auxiliares de enfermería, 0,9 obstetrices y, 2,9 personal de odontología. En las *Metas Regionales de los Recursos Humanos para la Salud 2007-2015*, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) planteó como primera meta que todos los países de la región logaran una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por cada 10 000 habitantes.

Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los recursos humanos en salud están representados por la suma de médicos, enfermeras y obstetrices (parteras). Calculando este índice se confirma que el país tiene una relación de 25,5 profesionales de la salud por 10 000 habitantes.

Las clínicas privadas y los hospitales generales agrupan el mayor porcentaje de médicos especializados (58%). En cambio, los establecimientos sin internación (dispensarios, subcentros y centros de salud) y que brindan atención primaria, solo disponen del 23% del total de médicos especializados.

En el caso de las enfermeras, ocurre lo mismo. El 81% trabajan en los establecimientos con internación, principalmente en los hospitales generales, y apenas el 18% de enfermeras trabajan en establecimientos sin internación (subcentros, puestos, centros y dispensarios). Más del 50% de obstetrices se encuentran en los establecimientos sin internación.

El 51% del personal de salud⁹ se encuentra en las provincias de Guayas (26%)

y Pichincha (25%). El sector público emplea a 67 566 personas, el 69% del total de personal de salud en el país. El 76% de los recursos humanos del sector público que trabajan para el MSP y el IESS, se dividen de la siguiente manera: el 59,8% en el MSP, seguido por el IESS con el 16,6% (tanto en el Seguro General, con 13,2%, los dispensarios anexos, con 1,6%, y SSC, con 1,8%). Por otra parte, el sector privado (con y sin fines de lucro) contaba con el 39% de los recursos humanos en salud.

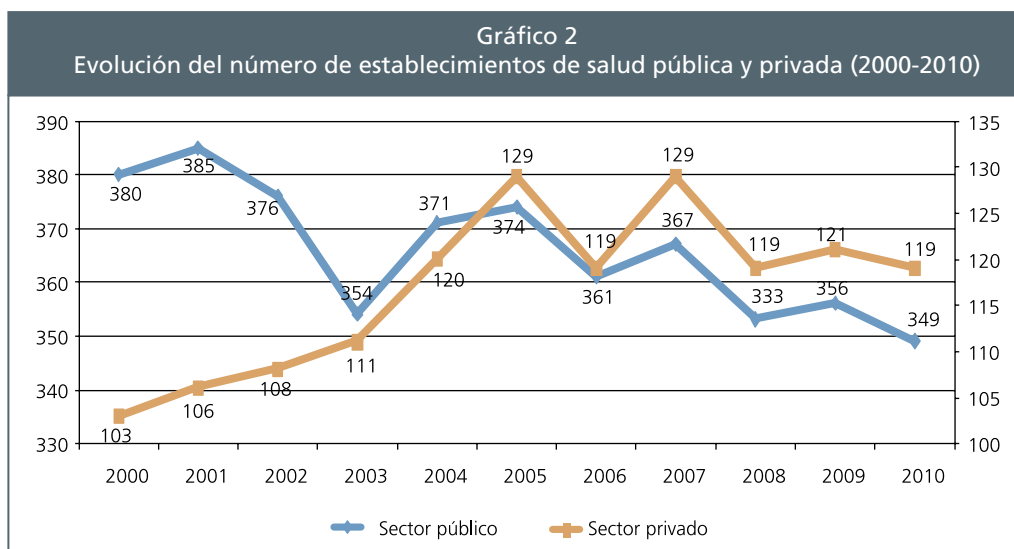
Provisión de servicios de salud en Quito

Según el Censo del 2010, el DMQ tiene 2 239 191 habitantes y concentra el 15% de la población total del país. Está dividido en 65 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales, agrupadas en 8 administraciones zonales. La provincia de Pichincha concentra el 14% del total de equipamiento de salud del país. En el DMQ se encuentran 468 establecimientos, los cuales representan el 84,5% del total de la provincia.

En el período 2000-2010 se han establecido un promedio de 483 establecimientos, de los cuales el 75,8% son públicos y el 24,2% privados. En 2003 se produce una reducción en el número de establecimientos públicos de primer nivel de atención, lo que se compensa de alguna manera en el 2005 con el aumento en los establecimientos (503) de clínicas privadas. El número de establecimientos privados presenta una tendencia creciente en este período, mientras que, por el contrario, la tendencia en el número de establecimientos del sector público ha sido decreciente.

8 Incluye médicos que trabajan en tiempo ocasional o de llamada y excluye a médicos residentes, rurales y posgradistas, por cuanto no son de especialidades.

9 Incluye médicos especialistas, otros profesionales de la salud con título universitario, licenciados o tecnólogos, auxiliares de enfermería, otros auxiliares, personal administrativo, personal sanitario de apoyo, personal de servicios, personal en la comunidad y personal en estomatología (odontología).



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2000-2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

Infraestructura

Al 2010, el sector privado con fines de lucro cuenta con 98 unidades operativas de salud, el 90% de estas son establecimientos con internación, en su mayoría son clínicas generales y, en menor cantidad, hospitales (tanto generales como de especialidades y clínicas especializadas). El resto de establecimientos privados (10) son dispensarios médicos. El sector público cuenta con 349 establecimientos de los cuales el 95% no presta servicios de internación hospitalaria. Solo 16 establecimientos públicos prestan este servicio e incluyen a hospitales básicos (urbanos-rurales), generales, especializados y de especialidades. El MSP, principal proveedor de servicios de salud en la ciudad, cuenta con 147 unidades operativas, la gran mayoría de estas unidades pertenecen al nivel I: con 117 subcentros (40 rurales y 77 urbanos), 17 centros de salud (2 rurales y 15 urbanos) y 2 puestos de salud en el área rural.

Esta información es consecuente con lo que promulga el nuevo modelo de atención

en salud que busca potencializar al primer nivel de atención, ya que estas son las unidades que tienen el contacto más directo con la comunidad. Su ubicación, además, les permite cubrir a toda la población, y tienen la finalidad de resolver las necesidades más frecuentes de la comunidad en cuestión de salud, desde un enfoque de promoción y prevención.

En cuanto a los establecimientos con internación, el MSP cuenta, en el nivel II, con 2 hospitales básicos en el área rural y con 2 hospitales generales en el área urbana. Mientras tanto, en el nivel III tiene 5 hospitales especializados en el área urbana, un hospital psiquiátrico en el área rural y un hospital de especialidades.

A los servicios de salud provistos por el MSP le siguen los de los seguros públicos (IESS, ISSFA, ISSPOL), que cuentan con 142 establecimientos. De ellos, el IESS cuenta con un hospital de especialidades (nivel III), en el nivel I tiene 2 subcentros de salud (unidades de atención ambulatoria), 6 centros de salud, 114 dispensarios

Cuadro 1 Establecimientos de salud en Quito por entidad rectora y nivel de atención								
		Nivel I		Nivel II		Nivel III		TOTAL
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Sector público	Ministerio de Salud Pública (MSP)	92	44	2	2	6	1	147
	Ministerio de Justicia y de Gobierno y Policía (ISS-POL)	3	1	1	0	0	0	5
	Ministerio de Defensa Nacional (ISSFA)	11	2	0	0	1	0	14
	Ministerio de Educación	26	0	0	0	0	0	26
	Otros ministerios	8	0	0	0	0	0	8
	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	7	1	0	0	1	0	9
	Dispensarios Anexos al Seguro Social	105	9	0	0	0	0	114
	Seguro Social Campesino (SSC)	0	8	0	0	0	0	8
	Otros públicos	2	1	0	0	0	0	3
	Consejos provinciales	1	0	0	0	0	0	1
	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	7	0	1	0	0	0	8
	Universidades y politécnicas	4	0	0	0	0	0	4
	Cruz Roja Ecuatoriana	1	0	0	0	0	0	1
	Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA)	0	0	0	0	1	0	1
	Subtotal	267	66	4	2	9	1	349
Sector privado	Privados sin fines de lucro	16	1	3	0	0	1	21
	Privados con fines de lucro	8	2	73	9	6	0	98
	Subtotal	24	3	76	9	6	1	119
TOTAL		291	69	80	11	15	2	468

Fuente: INEC, Recursos y Actividades de salud (2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

anexos¹⁰ y 8 dispensarios del Seguro Social Campesino. Vale advertir que los servicios provistos por estos establecimientos están destinados solamente a los respectivos afiliados. Ellos, según el Censo de Población y Vivienda del 2010, representan solo al 51% de la población ocupada y jubilados, y al 26% del total.

Sin embargo, un funcionamiento adecuado de los dispensarios anexos al IESS podría descongestionar las otras unidades del seguro, pues el Código de Trabajo establece que las empresas con más de 100 empleados deben contar con su propio dispensario anexo. Aunque en el reglamento sobre su funcionamiento emitido por el propio IESS no se estipula si su instalación es o no obligatoria. Quito tiene 633 empresas con más de 100 trabajadores, según el Censo Económico 2010. No obstante existen apenas 114 dispensarios anexos.

Finalmente, otro actor importante en la provisión de servicios de salud en el DMQ es el Municipio, el cual cuenta con 8 establecimientos, un hospital general de nivel II y 7 dispensarios médicos en el nivel I. La Unidad Municipal Sur, ubicada en el sector de Chiriyacu en la parroquia de La Ferroviaria, es el hospital de nivel II, ya que realiza hospitalización para ginecobstetricia, pediatría y odontología.

10 El IESS podrá celebrar convenios para el funcionamiento de dispensarios médicos anexos, con instituciones públicas o privadas. Para esto, ellas deberán tener un mínimo de 100 afiliados al régimen del Seguro Social Obligatorio, concentrados en la institución propia o en la asociación. Deben desear adherirse a la red de servicios médicos del IESS, para brindar el servicio médico de atención primaria de salud de primer nivel en sus propias instalaciones (Reglamento para el funcionamiento de dispensarios médicos anexos, 2010).

El Cuadro 1 muestra la infraestructura de la oferta hospitalaria dividida por niveles de atención, entidades y área donde se ubica el establecimiento. En función a estos datos es posible concluir que la infraestructura se centra en el primer nivel de atención y está en manos de las instituciones dirigidas por el Ministerio de Salud, seguida por el IESS, ISSFA, el Ministerio de Educación y el Municipio.

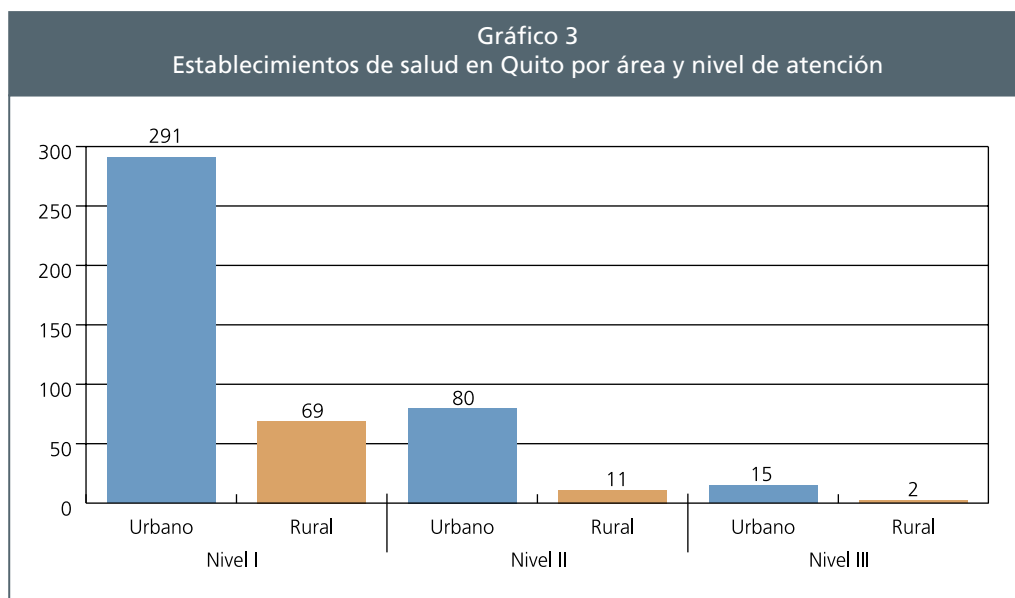
Como se puede observar en el nivel II de atención, la provisión está dada principalmente por las clínicas del sector privado sin fines de lucro (82). Por su parte, el sector público apenas tiene 6 establecimientos en este nivel de atención. Cuatro pertenecen al Ministerio de Salud Pública; los restantes, al Municipio y el ISSPOL.

La infraestructura para el nivel III de atención está provista principalmente por el MSP, seguido por el sector privado con fines de lucro. Este nivel de atención es el que presenta la menor dotación de infraestructura de los tres.

De los 468 establecimientos existentes en el DMQ, apenas 82 están ubicados en el área rural y 386 en el área urbana.

Se puede concluir (ver Gráfico 3) que la dotación de infraestructura de salud en la ciudad se concentra en el nivel primario de atención, el cual tiene una participación del 77%, frente al 19% de las instituciones del segundo nivel y el 3% de las del tercero.

Se puede observar que el sector público es el principal proveedor de servicios de salud en el nivel I de atención. El nivel II de atención es atendido principalmente por el sector privado, ya que posee la mayor cantidad de infraestructura (las clínicas y consultorios privados). Y, finalmente, el nivel III la dotación de infraestructura está prácticamente dividida entre el sector público y



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

privado. En este nivel, el hospital de especialidades es la unidad de referencia de más alta complejidad. Quito solo cuenta con 4 hospitales de este tipo de los cuales 3 pertenecen al sector público, específicamente al IESS, ISSFA y MSP.

Camas hospitalarias

En 2010 los establecimientos de salud del DMQ cuentan con un total de 4811 camas disponibles, de las cuales 2918 pertenecen a establecimientos del sector público y 1893 al sector privado. Es importante destacar que el sector público, a pesar de tener una menor cantidad de establecimientos que prestan servicios de internación, tiene una mayor capacidad instalada, ya que sus 16 establecimientos (que solo representan el 15% de la infraestructura de internación) proveen del 60% de las camas a todo el distrito. En relación al nivel de atención, el 55% de las camas disponibles pertenecen

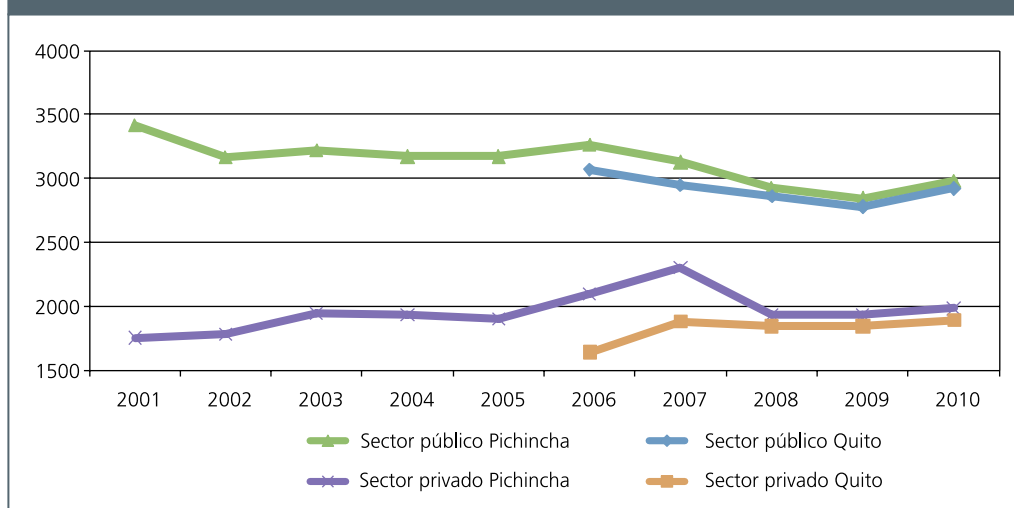
al nivel III de atención (hospitales especializados y de especialidades).

Se ha determinado una razón de 2,1 camas por cada 1000 habitantes en el DMQ. El porcentaje de ocupación de camas fue de 46,3% en el sector privado y de 77,2% en el sector público. Este índice muestra la eficiencia en la utilización de los recursos hospitalarios. Por otra parte, el rendimiento o giro de camas fue de 44 pacientes egresados por cama disponible a nivel de todo el DMQ. Sin embargo, en el área rural, este índice fue de apenas 29 egresos por cama disponible.

En los últimos 10 años el número promedio de camas disponibles en la provincia de Pichincha¹¹ fue de 5082. Entre 2001 y 2010, el número de camas disminuyó en 13% en el sector público y aumentó en 13% en el sector privado. En 2007 se registró el mayor número de camas en el sector

¹¹ Para ver la evolución histórica del número de camas disponibles se toman los datos de la provincia, puesto que las bases de datos solo permiten desagregar a nivel cantón a partir del 2006.

Gráfico 4
Evolución del número de camas disponibles en Quito (2001-2010)



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

privado (2305), y en el sector público la cifra más alta fue de 3418 camas, registradas en 2001 (Gráfico 4).

Recursos humanos

En el año 2010 se emplearon un total de 23 143 personas (ver Cuadro 2), de las cuales el 27% eran médicos especializados, seguido por enfermeras (15%) y auxiliares de enfermería (15%), personal de servicios (12%), personal administrativo (11%), licenciados/tecnólogos (6%), personal en odontología (3%) y obstetrices (1%).

El sector público empleó al 59% del personal en salud. El sector privado, en cambio, cuenta con una mayor cantidad de médicos especializados. El MSP concentra el 32% del total de personas empleadas en el sector y el IESS (considerando los dispensarios anexos) el 13%. También emplean el ISSFA (6%), el ISSPOL (3%), los municipios (1%) y SOLCA (2%).

El DMQ tiene 27,8 médicos especializados por cada 10 000 habitantes. Esta tasa supera en 10,7 puntos a la tasa nacional. En Quito urbano la tasa fue de 33,3 médicos especializados por cada 10 000 habitantes, mientras que en la zona rural la tasa era de 13,8.

Para el resto de profesionales de la salud, la tasa es de 15,6 enfermeras, 0,9 obstetrices, 15,1 auxiliares de enfermería y 3,4 personal de odontología por cada 10 000 habitantes. Todas estas tasas son superiores a las tasas nacionales, exceptuando el caso de las obstetrices, donde la tasa del DMQ y la del país son iguales.

Según la OMS el valor de los recursos humanos en salud se calcula sumando médicos especializados, enfermeras y obstetrices. Así, Quito tiene una densidad de recursos humanos en salud de 44,3, con lo que supera ampliamente la meta mínima de 25 recursos humanos en salud por cada 10 000 habitantes, planteada por la OPS en las *Metas Regionales de los Recursos Hu-*

Cuadro 2 Recursos humanos de salud en Quito				
		Sector público	Sector privado	Total
Médicos	Especializados	2358	3860	6218
	Rurales	60	0	60
	Residentes	450	327	777
	Posgradistas	261	50	311
	Subtotal	3129	4237	7366
Otros profesionales con título universitario	Enfermeras	2524	975	3499
	Obstetrices	161	50	211
	Bioquímico	28	21	49
	Otros	388	188	576
	Subtotal	3101	1234	4335
Licenciados/Tecnólogos		861	509	1370
Auxiliares de enfermería		2265	1114	3379
Otros auxiliares		305	141	446
Personal administrativo		1440	1104	2544
Personal sanitario de apoyo		62	0	62
Personal de servicios		1926	942	2868
Personal de odontología		607	155	762
Personal en la comunidad		11	0	11
Total		13 707	9436	23 143

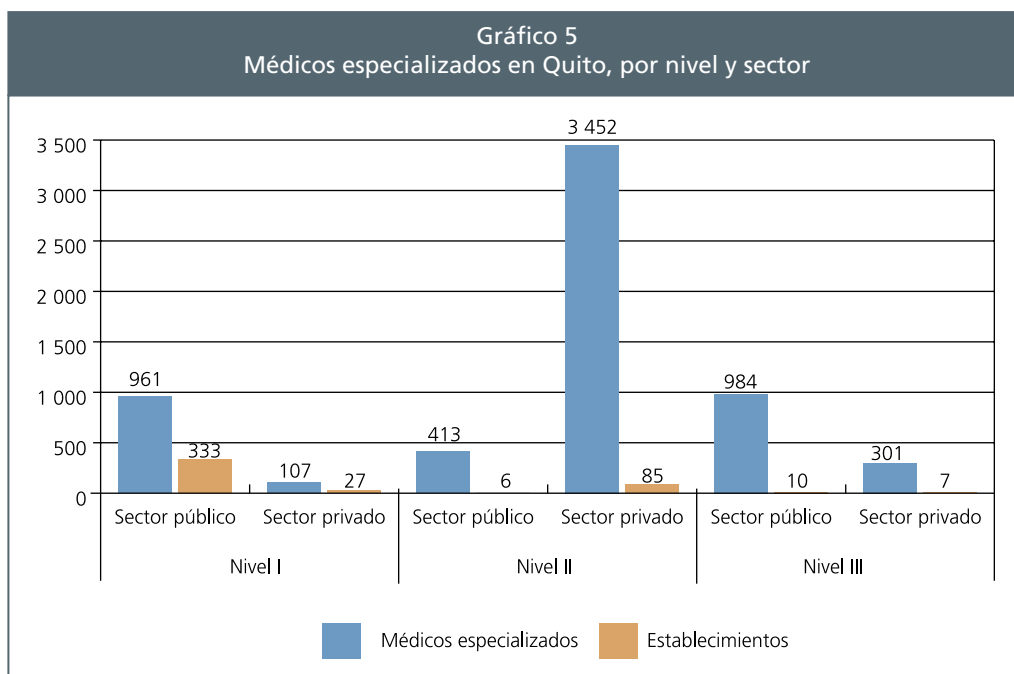
Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

manos para la Salud 2007-2015. Sin embargo, si se analiza este indicador, dividiéndolo en población urbana y rural, se encuentra que en la zona rural su valor es de 16,7: se demuestra una evidente inequidad territorial en la dotación de recursos humanos de salud.

En las unidades de salud del DMQ existe una tasa de 0,6 enfermeras por médico especializado, cuando lo recomendable es

5 enfermeras por cada médico. Si analizamos esta relación por sector, vemos que en el sector público este dato asciende a 1,1 enfermeras por médico, mientras que en el sector privado disminuye a 0,25 enfermeras por médico, lo que demuestra que el sector privado tiene una concentración de médicos especializados y un nivel mínimo de otros profesionales, como enfermeras. Existen 1,3 médicos especializados por cama,



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud (2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

0,7 auxiliares de enfermería por cama y 0,7 enfermeras por cama (Cuadro 2).

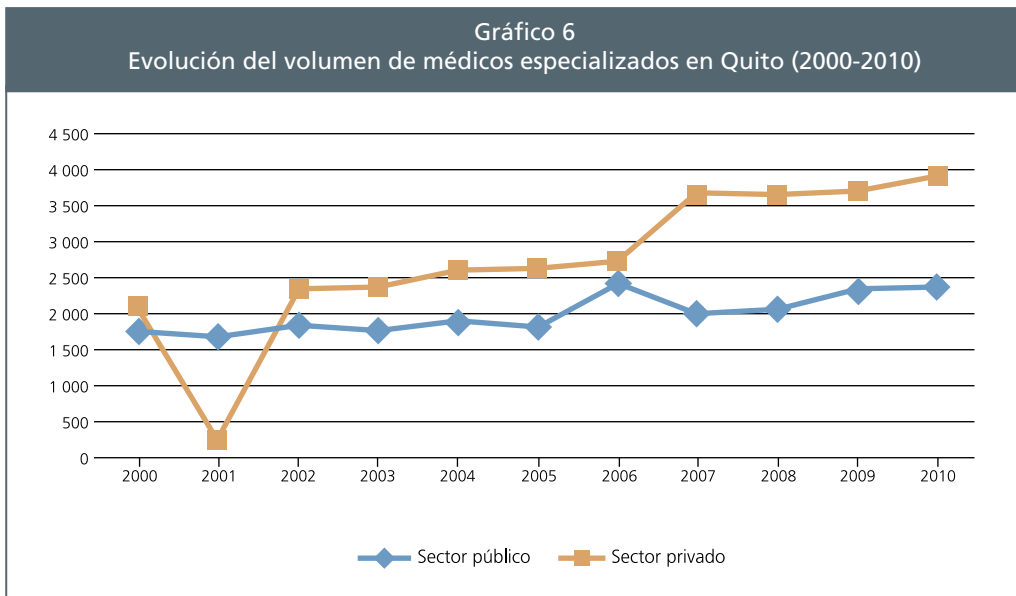
Quito cuenta con el 25% de los médicos especializados del país. En el primer nivel de atención, el sector público tiene un promedio de 3 médicos especializados por establecimiento, mientras que el sector privado tiene una razón de 4 médicos por establecimiento. Para el segundo nivel de atención, la razón es mayor en el sector público, con 6 establecimientos que emplean a 413 médicos con una razón de 69 médicos por establecimiento. Mientras tanto, en el sector privado esta razón es de 41 médicos por establecimiento.

Sin embargo, al analizar los niveles de concentración, se encontró que el número de médicos ocupados en cada uno de los establecimientos presenta altos niveles de concentración, tanto en el sector público como privado. En el caso del sector público, se tiene que

los 4 establecimientos ubicados en el área urbana concentran el 95% de médicos, lo que una vez más demuestra problemas de inequidad en la provisión de servicios de salud en las zonas rurales. Por su parte, en el sector privado, el 24% de clínicas (20 establecimientos) emplean al 58% de los médicos.

Finalmente, en el tercer nivel de atención existe un promedio de 98 médicos por establecimientos para el sector público, y 43 para el sector privado: En el sector público los tres hospitales de especialidades concentran el 68% de los médicos. En el sector privado resulta que el Hospital Metropolitano concentra al 82% de médicos (Gráfico 5).

En 10 años la cantidad de médicos especializados aumentó en una tasa del 62%: de 3839 en 2000 la cantidad ascendió a 6218 en 2010. Este incremento es especialmente alto en el sector privado, donde se registra una tasa de crecimiento del 85% en el nú-



Fuente: INEC, Recursos y actividades de salud 2000-2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

mero de médicos especializados. En el sector público se registró la mayor cantidad de médicos especializados en 2006, mientras que en el sector privado fue 2010 el año que registró el valor más alto. El Gráfico 6 muestra que a partir del año 2006 se dio una tendencia de los médicos especializados de dejar el sector público para emplearse en el sector privado.

Dotación geográfica de servicios de salud en el DMQ

Del total de 468 establecimientos de salud en el DMQ, el 82% se encuentra distribuido en las 32 parroquias del sector urbano. El 18% restante corresponde al sector rural, en un total de 33 parroquias.

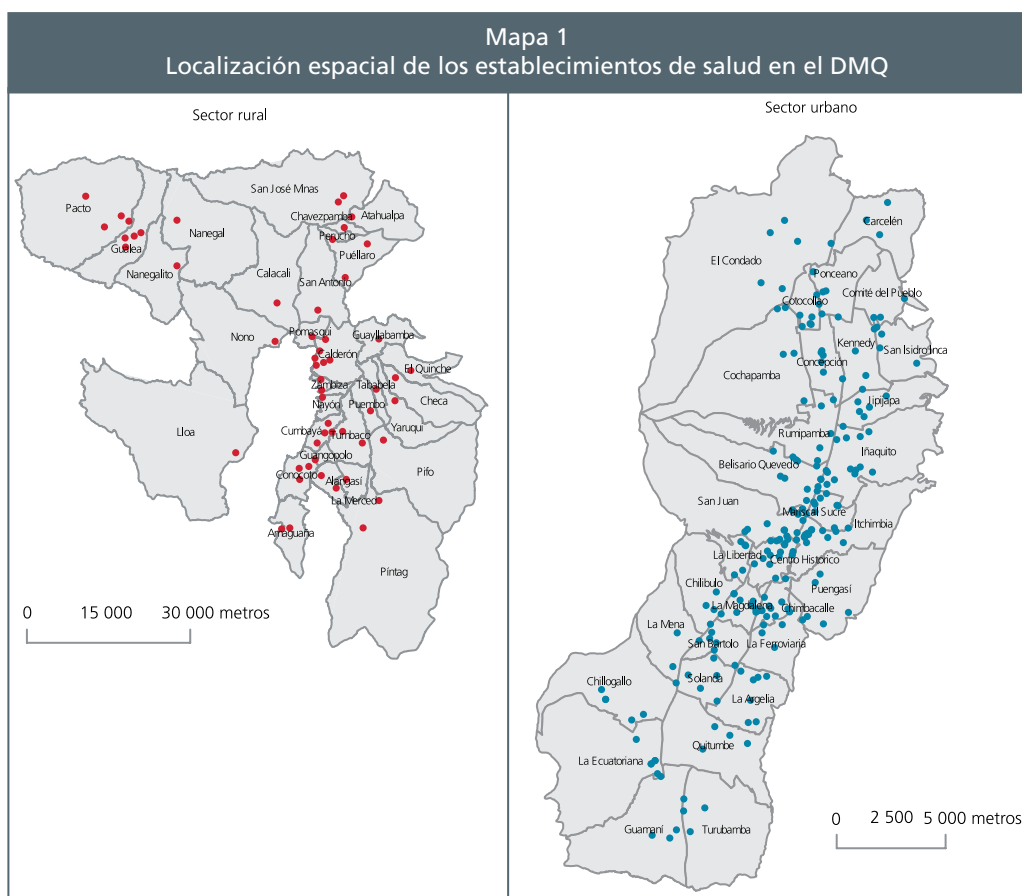
Para esta parte del trabajo, es necesario aclarar que, dentro de estos 468 establecimientos, existen dispensarios o centros de diferentes instituciones –públicas y pri-

vadas¹²– que son de uso exclusivo para el personal de las mismas. Tal es el caso, por ejemplo, de los denominados “dispensarios Anexos del IEES”. A este tipo de centros, y por motivos metodológicos, se los denomina de “no libre acceso”.

De los 181 centros de no libre acceso, 113 son justamente los denominados Anexos al IEES. Estos representan el 62%. Del 38% restante, el 14% son centros de instituciones educativas; 11%, centros médicos de ministerios, y el 10% restante, o bien dispensarios de empresas y o bien de universidades u otras instituciones. En el Anexo 1 se muestra la distribución de estos establecimientos, clasificados como públicos y privados.

Si se separa al total de estos establecimientos, son 287 entidades las que proveen, en determinado nivel, servicios de sa-

¹² En estos establecimientos se encuentran aquellos que corresponden a instituciones educativas, empresas privadas, empresas públicas, regimientos de las fuerzas armadas, entre los más importantes.



Fuente: Instituto de la Ciudad
Elaboración: Instituto de la Ciudad

lud (pública y privada) para la población del distrito. A estos 287 establecimientos se los ha denominado “de libre acceso” (Mapa 1).

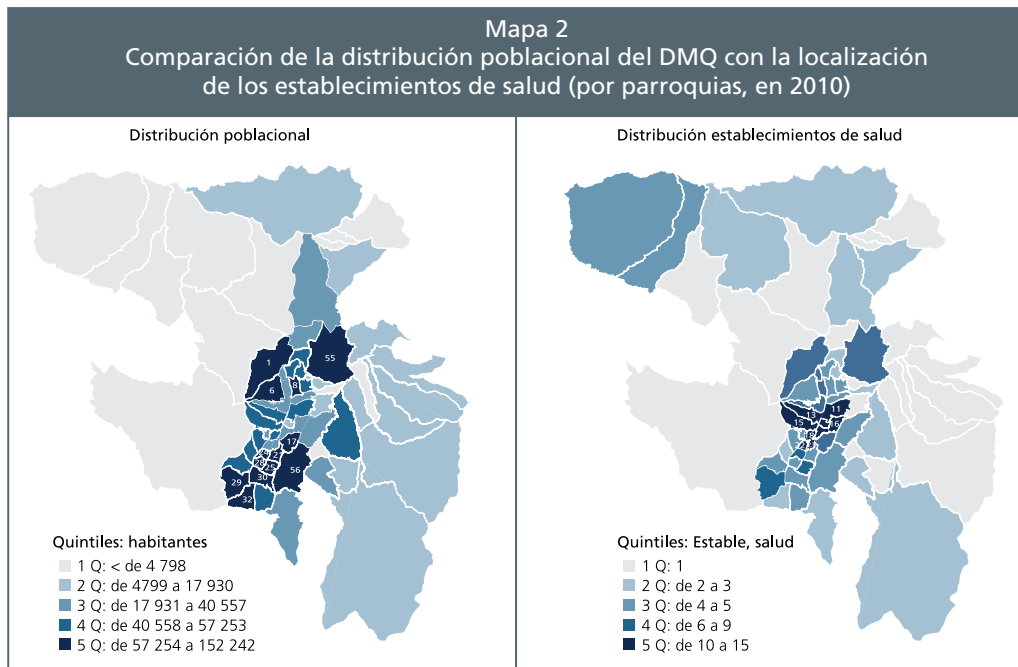
La localización geográfica de estos establecimientos muestra un desbalance entre el sector urbano y el rural. Estos establecimientos de libre acceso, que llegan a ser el 61% del total registrado por el INEC en el año 2010, se distribuyen así: 218 en el sector urbano y 67 en el rural.

Al cruzar esta información con la distribución de la población a nivel parroquial, como se muestra en el Mapa 2, se observa que los datos de las parroquias (categorizados por quintiles) de población no coinci-

den con los correspondientes al número de establecimientos.

Así por ejemplo, las parroquias con mayor población, pertenecientes al quintil más alto (con más de 57 253 habitantes), son Calderón [55]¹³ con 152 424, El Condado [1] con 85 845, Conocoto [56] con 82 072, Quitumbe [30] con 79 057, Solanda [26] con 78 279, Kennedy [8] con 70 041, Guamaní [32] con 65 065, La Ferroviaria [24] con 64 477, San Bartolo [21] con 63 771, Puengasí [17] con 62 628, La Ecuatoria-

¹³ Los números entre corchetes corresponden a la leyenda de todos los mapas.



Fuente: Instituto de la Ciudad

Elaboración: Instituto de la Ciudad

na [29] con 62 313, Cochapamba [6] con 57 679 y La Argelia [25] con 57 657

De otro lado, las parroquias con un mayor número de establecimientos de salud; es decir las ubicadas en el quintil más alto son: Centro Histórico [18] con 15 establecimientos, Ñaquito [11] y Itchimbía [16] con 14 cada una, San Juan [15] con 13 establecimientos, Belisario Quevedo [13] y Chimballa [23] con 12 cada una y La Magdalena [22] y Mariscal Sucre [14] con 10 cada una.

Como se puede observar, no existe una correspondencia entre la localización de las parroquias más pobladas con aquellas con el mayor número de establecimientos. Adicionalmente, tanto las parroquias más pobladas como las que cuentan con el mayor número de establecimientos se encuentran dentro del área urbana de Quito. Con excepción del caso de Calderón [55] y Conocoto [56] que son clasificadas como rurales

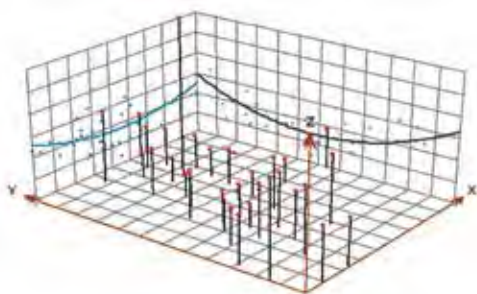
en la metodología del INEC, a pesar de sus características claramente urbanas. Aquellas parroquias con el mayor número de habitantes rodean a aquellas con el mayor número de establecimientos.

Con el objeto de evidenciar de mejor forma la correspondencia o no entre la distribución poblacional y la de los establecimientos en un ámbito geográfico, se presentan las tendencias de la distribución espacial por parroquia en los gráficos de caja expuestos en el Gráfico 7. Estas tendencias corresponden a las parroquias urbanas en el DMQ, incluidas Calderón, Cumbayá, Conocoto, Tumbaco y Zábiza, que a pesar de no estar clasificadas como urbanas, presentan una gran concentración poblacional y cuyos procesos de urbanización y conurbación las han convertido en parroquias ya urbanizadas.

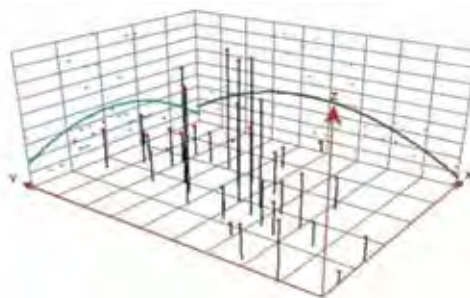
En los gráficos de caja, el eje *x* muestra la dirección este-oeste, el eje *y* la dirección

Grafico 7
Líneas de tendencia espacial de la distribución poblacional
y de establecimientos de salud en el DMQ

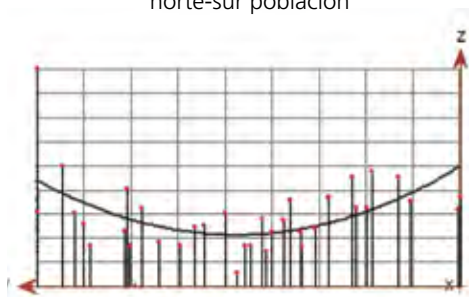
Distribución poblacional



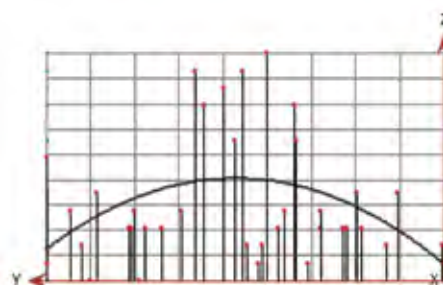
Distribución de establecimientos de salud



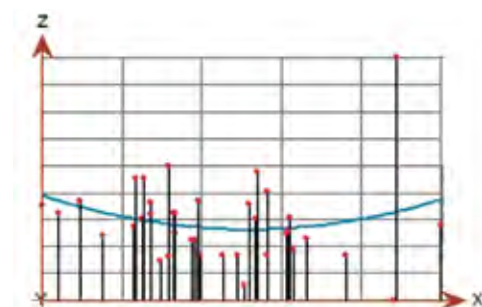
Tendencia de distribución 1A:
 norte-sur población



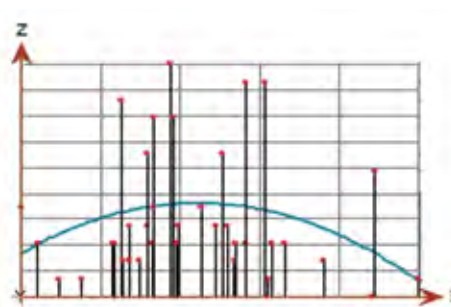
Tendencia de distribución 2A:
 norte-sur establecimientos



Tendencia de distribución 1B:
 este-oeste población



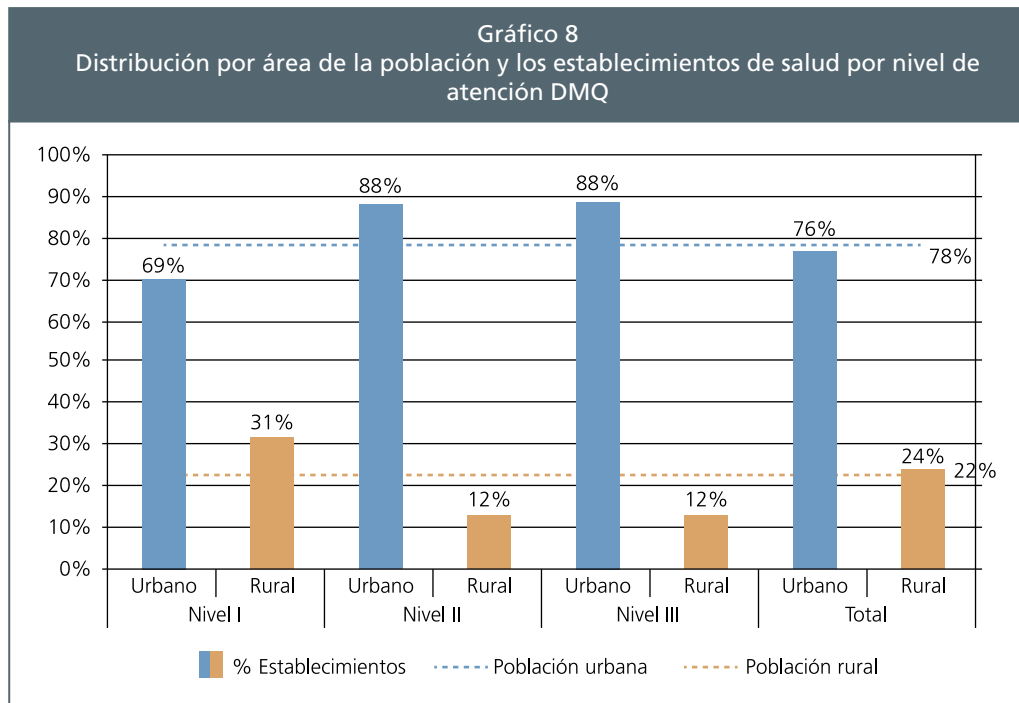
Tendencia de distribución 2B:
 este-oeste establecimientos



Fuente: Instituto de la Ciudad

sur-norte y el eje z (altitud) el número de habitantes y establecimientos de salud en el DMQ respectivamente.

Como se puede observar en los diagramas de caja presentados en el Gráfico 7, la distribución espacial de la población, tanto en sentido norte-sur como este-oeste en



Fuente: INEC, Recursos y actividades hospitalarias 2010; CPV 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

el DMQ, presenta una tendencia convexa con respecto a los ejes x e y . Esto quiere decir que los valores bajos de concentración poblacional se encuentran en el centro de la ciudad, y se concluye que los valores más altos de concentración poblacional se encuentran en la parroquias más separadas del centro de la urbe.

Por otro lado, en cuanto a la distribución espacial de los establecimientos de salud, podemos ver que la línea de tendencia proyectada en los gráficos 2A y 2B es cóncava con respecto a los ejes x e y . Esta tendencia nos muestra, a diferencia de la distribución poblacional, que la mayor concentración de establecimientos de salud se encuentra localizada en el centro de la urbe. Es más, en esta distribución se muestra que ciertas localidades se encuentran muy por encima de la línea de tendencia proyectada. Así, se muestra

que, a más de la mayor concentración en el centro, hay una inequidad clara en relación al resto de parroquias. Este fenómeno también se presenta en la distribución poblacional, a pesar de no ser tan marcada como en el caso de los servicios de salud.

Esta confirmación gráfica permite concluir la necesidad de modificar la distribución de los servicios de salud para evitar la inequidad territorial en el acceso a estos servicios públicos. Obviamente, en los casos en los que la movilización de infraestructura y equipamientos resultara costosa, se plantea la dotación de nuevos establecimientos.

Comparando la dotación geográfica de servicios de salud con la distribución poblacional a partir de la comparación urbano-rural en el DMQ, se observó que el 78% de la población de Quito habita en el sector urbano (1 619 146 hab.) y dispone en términos

territoriales del 76% de los servicios, frente al 22% del sector rural (620 045 hab.) con el 24% de establecimientos. Aparentemente, esta comparación no da cuenta de una diferencia importante. Sin embargo, al desagregar los servicios por niveles de atención, se presentan varias particularidades.

Población urbana-Población rural

El Gráfico 8 da cuenta justamente de que la dotación espacial de establecimientos en relación a la distribución poblacional es, para el sector urbano, superavitaria en los niveles II y III, y deficitaria en el nivel I. Mientras tanto, en el sector rural el déficit se evidencia en los niveles II y III, y es superavitaria en el nivel I.

Una mejor aproximación a este análisis se logra si los establecimientos son diferenciables por tamaños y capacidad de atención (equipamiento), es decir, si se toma en cuenta información sobre el número de camas y médicos en el territorio. Esto se hará en la siguiente sección, diferenciando por nivel de atención.

Distribución geográfica de los establecimientos en nivel I de atención

De los establecimientos de nivel I, 124 se encuentran en el área urbana (69%) y 54 en el área rural (31%). Vale señalar que, en el sector rural, Yaruquí y Nanegalito no disponen de establecimientos de primer nivel. En contraste, Calderón, registra 7 establecimientos, y Pacto y Gualea 4 cada una.

De los 54 establecimientos de primer nivel registrados en el sector rural, 53 (99%) son públicos y representan el 81% del total de establecimientos en el área rural (que in-

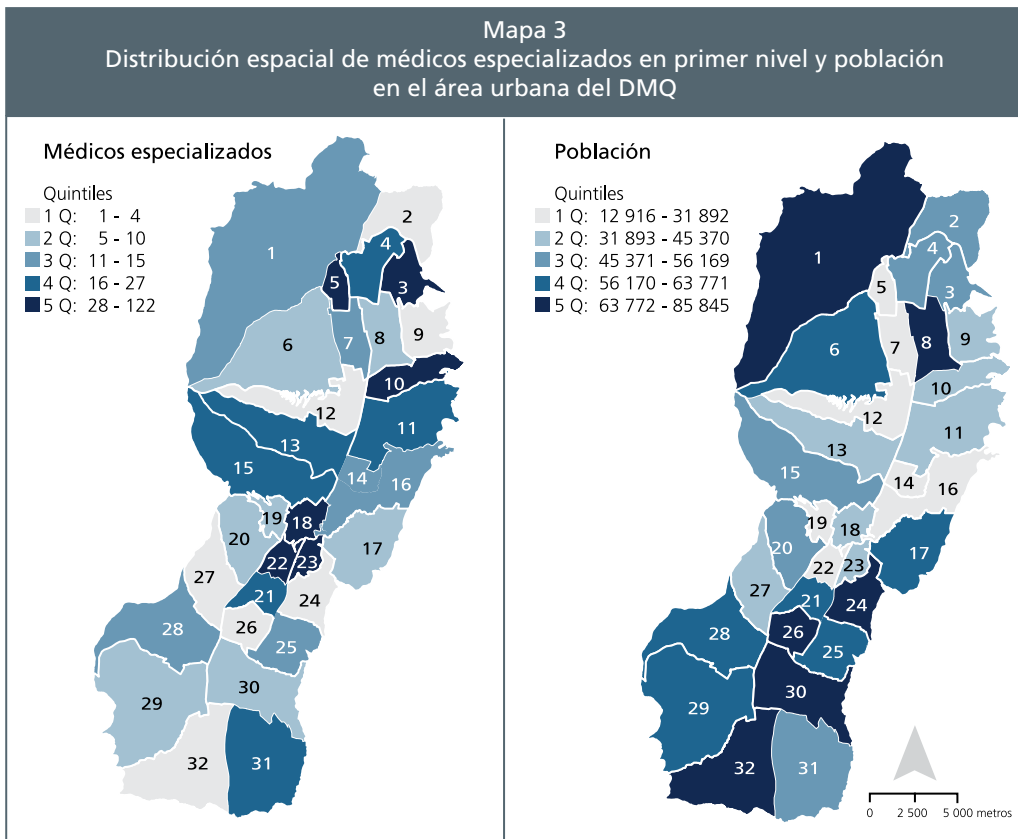
cluye establecimientos de segundo y tercer nivel). No existe participación del sector privado en el nivel I de atención, y los habitantes del área rural del DMQ cuentan con menos acceso a servicios de segundo y tercer nivel. Esta falta de servicios de salud de segundo y tercer nivel de atención en el área rural advierte sobre la existencia de procesos importantes de movilidad por motivos de atención médica desde zonas rurales a zonas urbanas.

La zona urbana cuenta con un total de 124 establecimientos de nivel I distribuidos a lo largo de 31 de las 32 parroquias. Rumi-pamba no cuenta con un centro de atención de primer nivel en el DMQ. El 89% del total de establecimientos en este nivel corresponden al sector público (114) y el 11%, al sector privado sin fines de lucro (10). Dentro de las parroquias urbanas con mayor concentración de establecimientos aparece el Centro Histórico con 10; San Juan con 8; Chimbacalle y la Argelia con 7, y Puengasí con 6. Estas 5 parroquias (16% de las urbanas) concentran más del 30% de los establecimientos de salud de primer nivel.

Comparando a estas parroquias con las más pobladas en el sector urbano, se confirma que la distribución de los establecimientos no sigue a la distribución de la población en el área.

Al incluir una nueva variable al análisis (el número de médicos especializados por parroquia), se observa que en el DMQ trabajan un total de 710¹⁴ médicos especializados en el primer nivel de atención. De ellos, el 88% se encuentra en el sector urbano, y apenas el 12% restante, en el sector rural. En cambio, el porcentaje de población en la ruralidad es del 22%, los establecimientos son del 31%, pero los médicos especializados llegan apenas al 12% del total del DMQ.

¹⁴ Estos médicos corresponden a los establecimientos de salud “de libre acceso”.



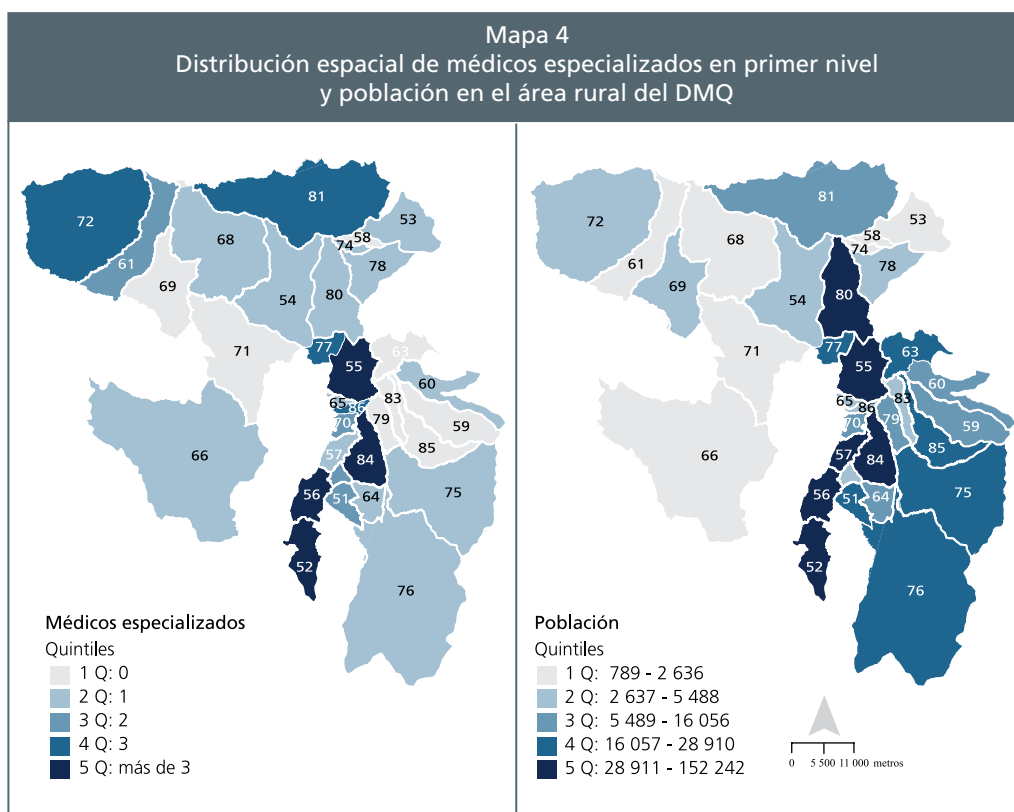
Fuente: INEC-ERAS 2010; Censo de Población y Vivienda 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Los Mapas 3 y 4 muestran la distribución de médicos especializados, tanto para el sector urbano como para el rural, a nivel de parroquia. El Mapa 3 muestra que 3 de las 6 parroquias pertenecientes al quintil más alto en la distribución de médicos especializados se encuentran juntas y en el centro de la ciudad (Centro Histórico [18] con 122 médicos, Chimbacalle [23] con 62 y La Magdalena [22] con 33). Las parroquias restantes se encuentran ubicadas en el norte y centro norte de la ciudad. Estas son: Jipijapa [10] con 40 médicos, Cotocollao [5] con 53 y Comité del Pueblo [3] con 29. Mientras que las parroquias más pobladas dentro del área urbana son el Condado [1]

con 85 845 personas, Quitumbe [30] con 79 057, Solanda [26] con 78 279, La Kennedy [8] con 70 041, Guamaní [32] con 65 065 y La Ferroviaria [24] con 64 477.

Es decir, en el área urbana, aquellas parroquias con la mayor población no son aquellas con la mayor dotación de médicos especializados. Significa también que, aunque las parroquias con la mayor dotación de médicos especializados en el primer nivel se encuentran en el centro y en el norte de la ciudad, la población se encuentra en mayor proporción localizada en la parte sur de la urbe.

Las seis parroquias más pobladas del área rural del DMQ y que forman parte del quintil más alto por número de habitantes



Fuente: INEC-ERAS 2010; Censo de Población y Vivienda 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

son: Calderón [55] con 152 242 habitantes, Conocoto [56] con 82 072, Tumbaco [84] con 49 944, San Antonio [80] con 32 357, Cumbayá [57] con 31 463 y Amaguaña [52] con 31 106. Mientras que las 4 parroquias con más de 3 médicos especializados e identificadas en el quintil más alto en el sector rural son: Conocoto [56] con 26 médicos, Calderón [55] con 17, Amaguaña [52] con 6 y Tumbaco [84] con 4. San Antonio [80] y Cumbayá [57], que con más de 30 mil habitantes poseen únicamente un médico especializado en el primer nivel de atención.

En relación con el sector rural, las parroquias de Chavezpamba [58], Checa [59], Guayllabamba [63], Nono [71], Puembo [79], Tababela [83], Yaruquí [85] y Nane-

galito [69] no cuentan con médicos especializados en el primer nivel de atención. Todos los médicos que trabajan en los establecimientos de primer nivel son médicos rurales. Este personal corresponde a jóvenes médicos que han terminado su carrera universitaria y que están realizando su actividad de trabajo rural en estas parroquias.

Distribución geográfica de los establecimientos en nivel II de atención

La distribución de los establecimientos de segundo nivel de atención se da con 80 establecimientos en el sector urbano (88%) y 11 en el sector rural (12%).

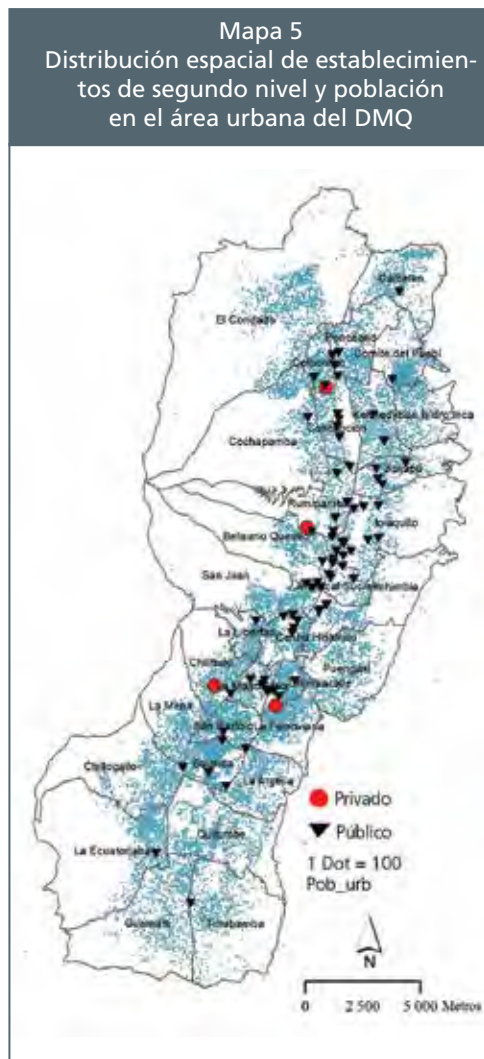
La relación entre establecimientos públicos y privados de segundo nivel de atención es de 1 a 14 en el DMQ. Es decir, por cada establecimiento público existen 14 privados.

En el sector urbano, el Mapa 5 permite identificar la gran concentración de establecimientos que existe en el centro-norte de la urbe. Específicamente en las parroquias de Iñaquito [11] con 9 establecimientos, Rumipamba [12] y Belisario Quevedo [13] con 6 y Mariscal Sucre [14] con 5. Es necesario recalcar que estas parroquias forman parte de un solo bloque, al estar localizadas juntas. Otras parroquias, además de las anteriores, cada una con 5 establecimientos de segundo nivel, son Cotocollao [5], La Magdalena [22] y Chimbacalle [23].

También el Mapa 5 muestra la densidad poblacional en el área urbana del DMQ, a través de puntos en tonalidad azul, donde cada punto representa a 100 habitantes. Además, se muestra la distribución de los establecimientos de segundo nivel de atención, diferenciados entre públicos y privados.

Como se puede observar, se confirma que para este nivel de atención también existe un problema de equidad territorial en la distribución de servicios de salud. Es decir, se registra una fuerte concentración de establecimientos en cuatro parroquias con poca concentración de habitantes.

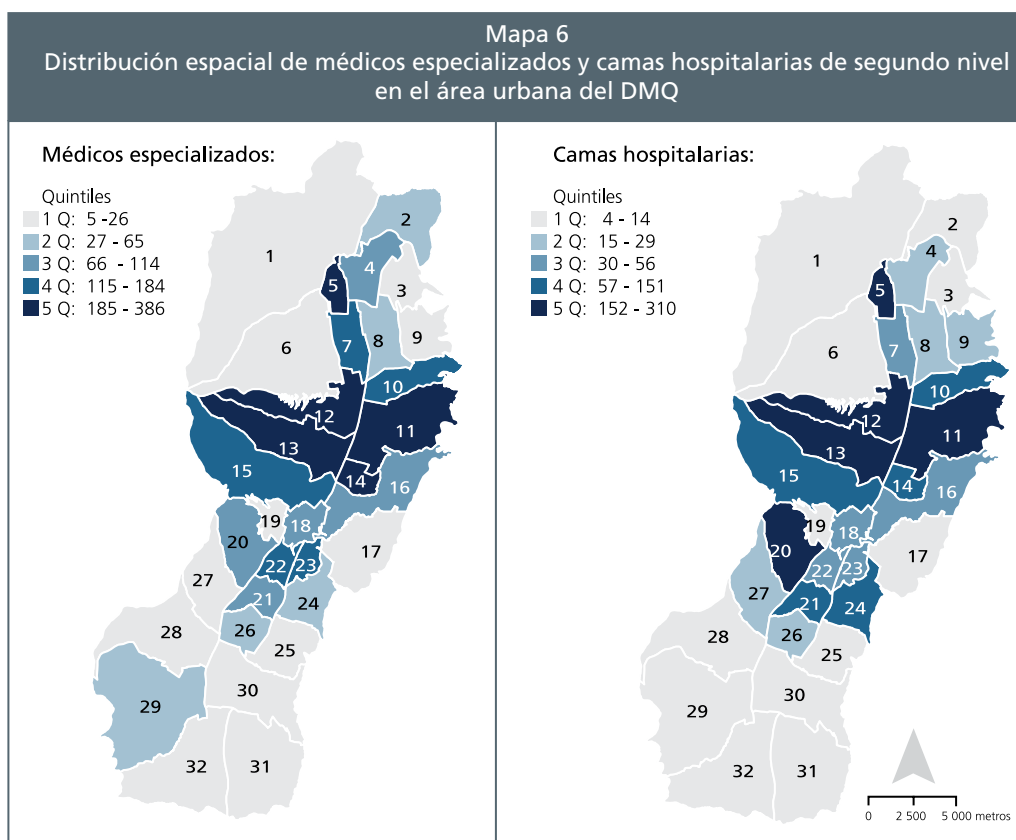
Si se analiza la oferta basada en el equipamiento de los establecimientos de salud, la predominante presencia del sector privado en este nivel de atención se modifica de forma importante. En cuanto al número de médicos especializados, la oferta para el sector privado pasa al 87%; en cuanto al número de camas, pasa al 65%. En cambio, la oferta pública pasa al 35% en camas hospitalarias y al 13% en médicos especializados. En valores absolutos y para este nivel



Fuente: INEC-ERAS 2010; Censo de Población y Vivienda 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

de atención, en el Quito urbano se dispone de un total de 1977 camas. De ellas, 1285 corresponden al sector privado y 692 al público. En cuanto al número de médicos especializados, los valores llegan a 3122 en total: 2730 privados y 392 públicos.

Como se puede observar en el Mapa 6, se evidencia nuevamente una gran concentración geográfica de las variables en análisis. También se observa que hay parroquias



Fuente: INEC-ERAS 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

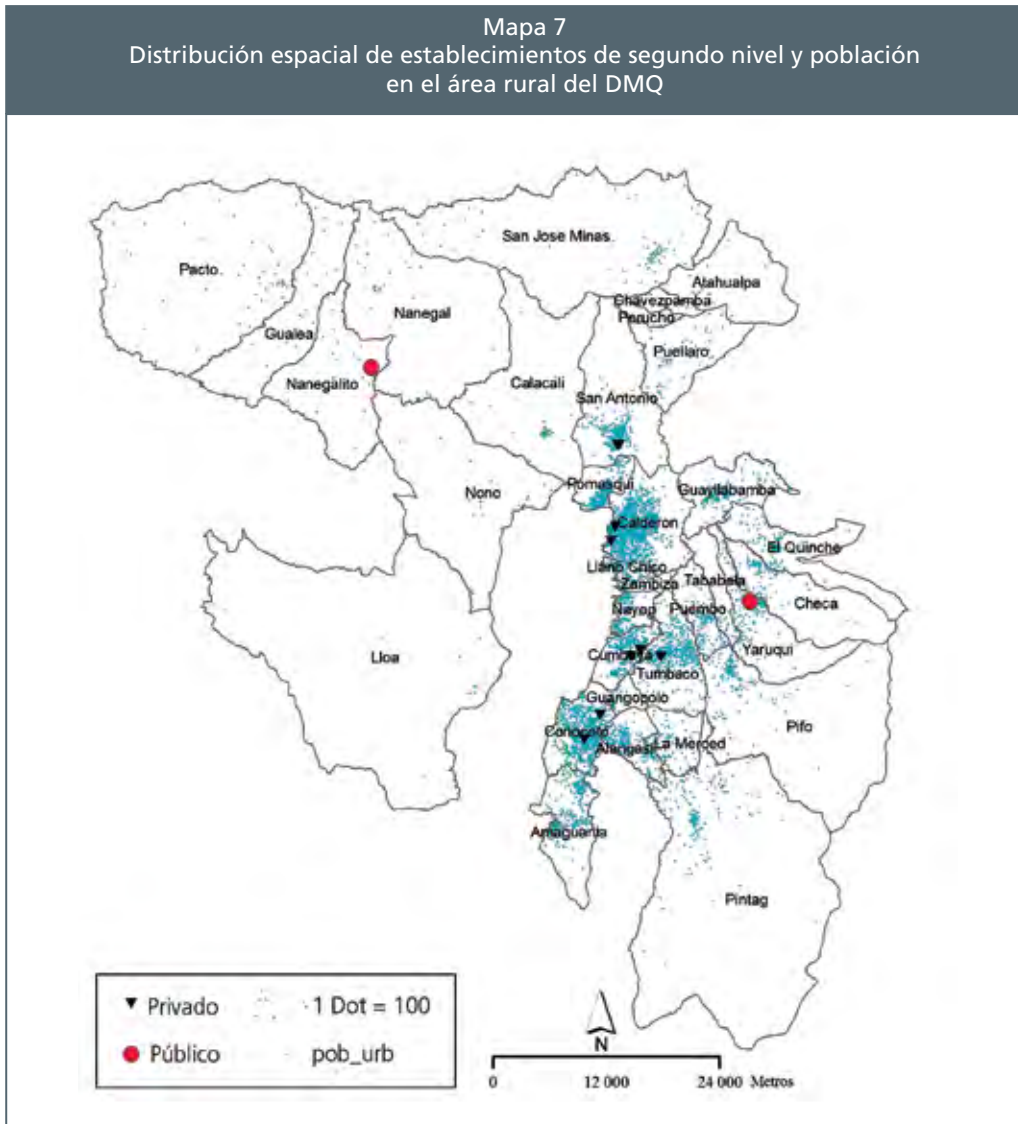
en donde no se presentan ni establecimientos, camas o médicos especializados. Las parroquias que no cuentan con servicios de salud de segundo nivel son: El Condado [1], Comité del Pueblo [3], Puengasí [17], La Libertad [19], La Argelia [25], Chillogallo [28], Quitumbe [30], Guamaní [32]. Es necesario recordar que El Condado [1], Guamaní [32] y Quitumbe [30] pertenecen al quintil más poblado de la ciudad. De su lado, La Argelia [25] y Chillogallo [28] pertenecen al cuarto quintil.

En cuanto a la dotación geográfica de médicos especializados, esta se distribuye principalmente en 5 parroquias: Iñaquito [11] con 386, Mariscal Sucre [14] con

350, Rumipamba [12] con 313, Belisario Quevedo [13] con 300 y Cotocollao [5] con 232. Como se puede observar, ninguna de estas figura entre las más pobladas de la ciudad.

En cuanto al número de camas, se observa que de las 1200 existentes en estas 5 parroquias pertenecientes al quintil más alto, más del 50% (632) corresponden al sector público. De aquí se colige que, a diferencia de lo que se mostró en cuanto a los médicos, es el sector público el que marca las concentraciones de equipamiento en este parámetro.

Se observa que la dotación pública sigue el mismo patrón de distribución que el sec-

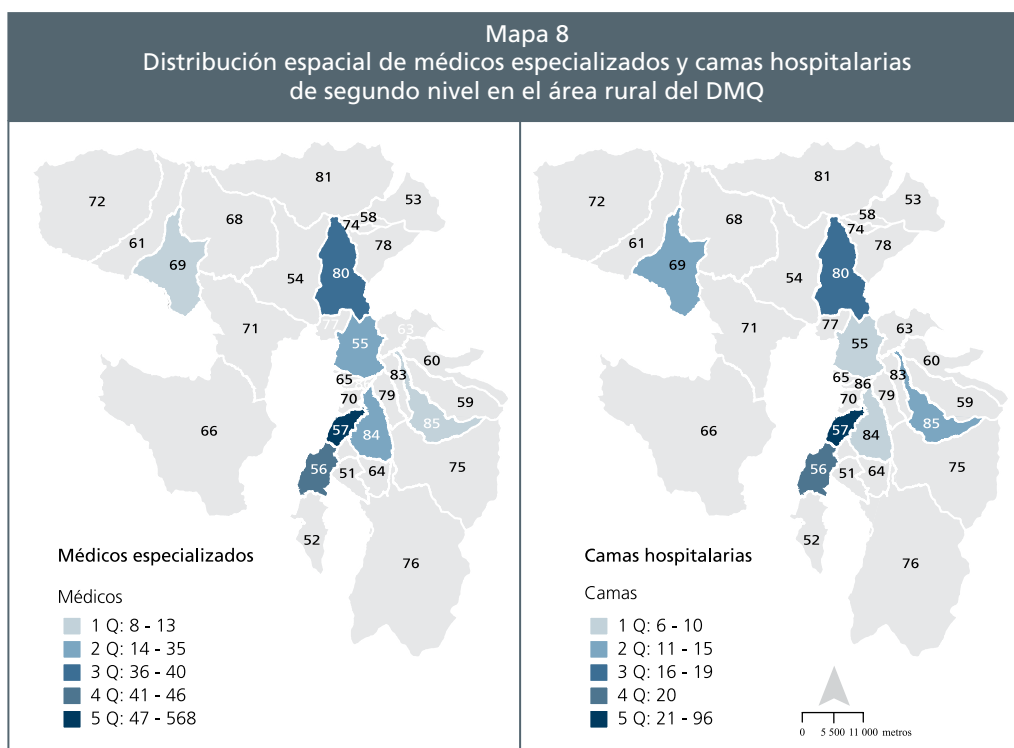


Fuente: INEC-ERAS 2010; Censo de Población y Vivienda 2010
Elaboración: Instituto de la Ciudad

tor privado, a pesar de que la oferta geográfica pública se entendería diferente que la lógica de localización.

En cuanto al sector rural, y aunque en él habite el 22% de la población del DMQ, tan solo hay 11 establecimientos de segundo nivel. Como son 91 los establecimientos, esto representa tan solo el 12%.

Estos 11 establecimientos se encuentran distribuidos de la siguiente manera: Calderón [55], Conocoto [56], Cumbayá [57], San Antonio [80] con 2 establecimientos, mientras que Nanegalito [69], Tumbaco [84] y Yaruquí [85], con un establecimiento. Únicamente 2 de estos establecimientos son públicos. Como se muestra en el Mapa 7,



Fuente: INEC-ERAS 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

solo se registra uno ubicado en la parroquia de Nanegalito [69] y otro en Yaruquí [85].

Realizando la comparación de la localización de estos establecimientos con respecto a la población, se observa que sí están ubicados en las localidades con un mayor número de habitantes (parroquias mostradas en el Mapa 5). Sin embargo, los hospitales públicos se encuentran localizados espacialmente de forma tal que puedan absorber las demandas de las parroquias colindantes.

Por su parte, el Mapa 8 muestra la situación en cuanto a la dotación de camas y médicos especializados en las parroquias del sector rural del DMQ.

En razón de que son justamente aquellas parroquias con mayor concentración poblacional las que se encuentran en algún grado dotadas de servicios de salud, se uti-

lizarán los movimientos de las siete parroquias dentro de los quintiles (mostrados en el Mapa 8) y una breve comparación con sus concentraciones poblacionales.

Tal como lo muestra el mapa, la parroquia de Cumbayá [57] se encuentra localizada en el quinto quintil, tanto en el caso de médicos especializados (con 568) como en el número de camas (87). Esta parroquia concentra 2 establecimientos, el 76% de médicos especializados y el 52% de la dotación de camas en el sector rural. Sin embargo, ocupa el quinto lugar de acuerdo a su población.

Con un total de 46 médicos y 20 camas, aparece la parroquia de Conocoto [56]. Porcentualmente, esta parroquia concentra en 6,2% de médicos y el 11% de las camas disponibles en el sector rural y cuenta con 2 establecimientos. Sin embargo, si se toma

en cuenta la población de Conocoto, esta llega a aproximadamente a 83 mil personas, es decir multiplica en 2,5 a la de Cumbayá. Así mismo, Calderón concentra el 4,5% de médicos y el 5,5% de camas, cuando es, en términos poblacionales, la parroquia más poblada del sector rural del DMQ, con más de 152 mil personas.

Al analizar la oferta de servicios de salud en el sector rural a través de las variables de camas, de médicos y de establecimientos por población, se observa una importante inequidad espacial. No son solo los bajos niveles de oferta registrados en algunas variables lo que agudiza tal situación de inequidad, sino es el hecho de que tal oferta está regida principalmente por el sector privado.

Distribución geográfica de los establecimientos en nivel III de atención

Los establecimientos de salud de tercer nivel en el DMQ llegan a un total de 17, y al igual que el segundo nivel de atención, la distribución es de 12% (2 establecimientos) en el sector rural y de 88% (15) en el urbano (Cuadro 3).

Estos establecimientos se encuentran distribuidos en 11 parroquias. En Itchimba, 5 establecimientos: 1 privado y 4 públicos. El Mapa 9 muestra la localización de los establecimientos de tercer nivel.

Según el INEC en el año 2010 el total de médicos especializados en el tercer nivel de atención llega a 1285,

de los cuales 984 (77%) se encuentran empleados en el sector público y 301 (33%) en el sector privado. Es decir, había 3,2 médicos especializados en el sector público en el tercer nivel por cada médico de la misma categoría en el sector privado.

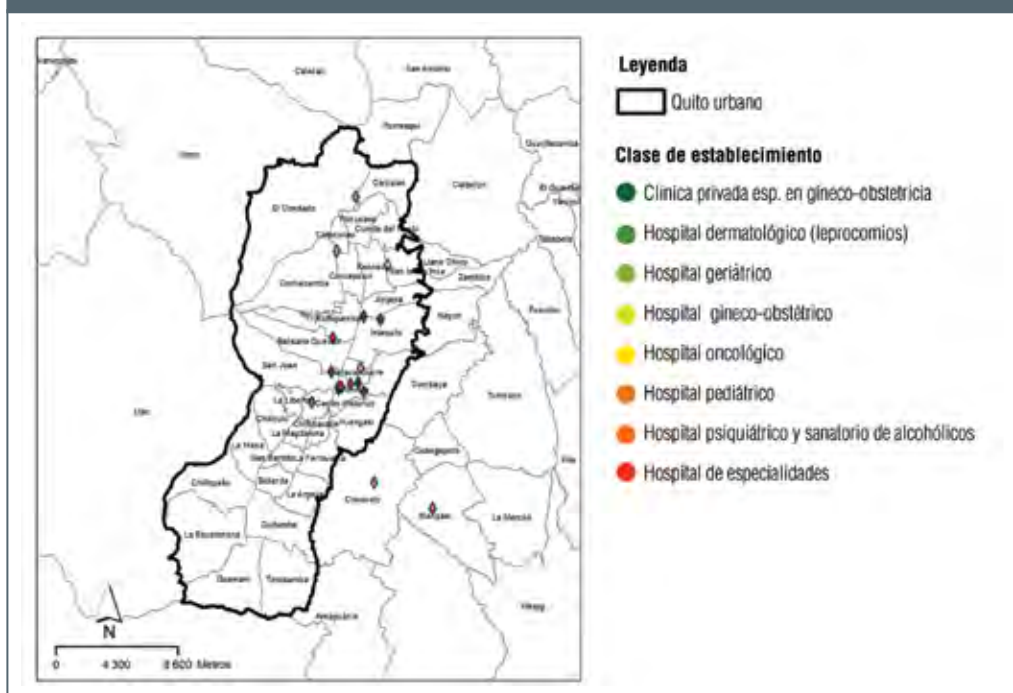
Agrupando al total de médicos especializados para el sector público y registrados en el DMQ por clase, vemos que el 68% trabaja en hospitales de especialidades, el 13% en hospitales pediátricos, el 8% en hospitales oncológicos, el 7% en ginecobstétricos y el 4% restante en alguna de las otras clases mostradas en la Cuadro 3.

A pesar de que el sector privado cuenta con más clínicas ginecobstétricas que de especialidades, presenta una gran concentración de médicos especializados en los hospitales de especialidades. El 82% (248) de médicos especializados se encuentran en un hospital de especialidades, mientras que el 15% (46) se emplea en clínicas ginecobstétricas.

Clase	Público	Privado
Hospital de especialidades	3	1
Hospital psiquiátrico y sanatorio de alcohólicos	2	2
Hospital ginecobstétrico	1	0
Hospital pediátrico	1	0
Hospital dermatológico	1	0
Hospital oncológico	1	0
Hospital geriátrico	1	0
Clínica privada especializada en ginecobstetricia	0	4
Total	10	7

Fuente: INEC
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Mapa 9
Localización de los establecimientos de salud de tercer nivel en el DMQ



Fuente: INEC-ERAS 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad

La distribución de médicos especializados responde a la distribución de los establecimientos. La mayor concentración se encuentra en la parroquia de Itchimbía con el 39%. Hay 21% en la parroquia San Juan, 19% en Belisario Quevedo y 11% en Mariscal Sucre. Tanto en la parroquia de Itchimbía como en San Juan la concentración se relaciona con establecimientos públicos, mientras que en Belisario Quevedo esta se relaciona con el sector privado.

De las 2651 camas disponibles en el tercer nivel de atención, el 83% corresponde al sector público, con un total de 2197 en sus diferentes entidades. El sector privado tiene un total de 454 camas, correspondiente al 17% restante del total del tercer nivel de atención. Sin embargo, y a pesar de

que el 82% de los médicos se encuentren en solo un hospital de especialidades, el 60% de las camas corresponden a hospitales psiquiátricos y sanatorios de alcohólicos.

Los hospitales de especialidades del sector privado en Quito concentran el 24% de las camas del sector privado, mientras que el 15% restante corresponde a clínicas ginecobstétricas.

La distribución de camas en el DMQ a nivel de parroquia se presenta de la siguiente forma: 35% en Itchimbía, 23% en San Juan, 9% Mariscal Sucre, 8% en El Condado.

La gran concentración de los servicios de tercer nivel en el territorio, especialmente los públicos, resulta bastante obvia. Sin embargo, esta característica no es vista como una problemática en el presente estudio.

Demanda de servicios de salud

Evolución de la demanda de internación 2002-2010

Como muestra el Gráfico 9, el número de egresos hospitalarios en la ciudad ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos 8 años. Entre 2002 y 2010 la tasa de crecimiento de la demanda de internación fue del 47% y la tasa de crecimiento promedio entre cada año fue del 5%. Esta cifra excede a la tasa de crecimiento de la población en Quito, que ha tenido un promedio de 2,2% en los últimos 10 años.

El mayor crecimiento de la demanda de internación, con el 9%, se registró de 2005 a 2006. La mayor cantidad de egresos, en cambio, se registra en 2010, con un valor de 213 144, que representa el 10% del total de habitantes en Quito para ese año.

Quito, como capital de la república, concentra una mayor cantidad de recursos en salud, tanto en número de establecimientos cuanto en personal y camas. La

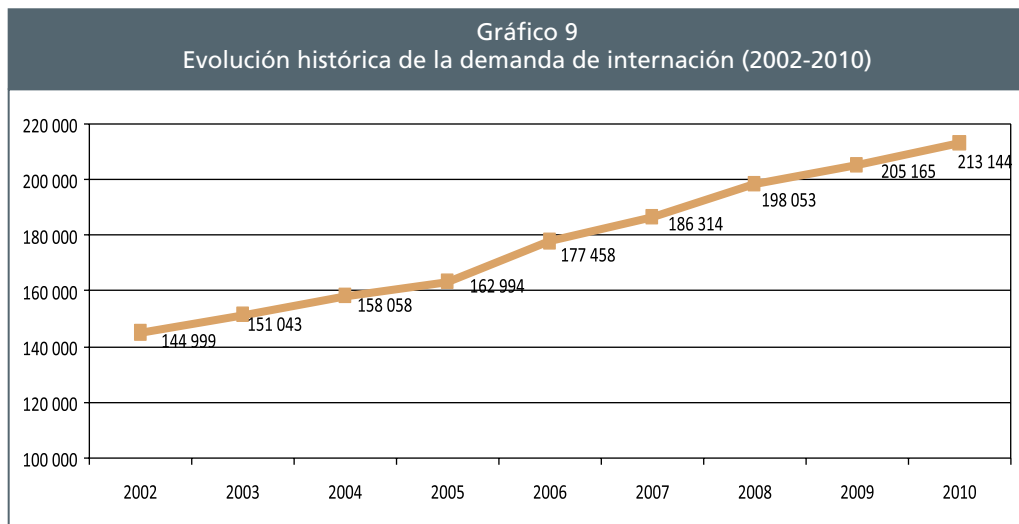
ciudad concentra el 14% de establecimientos de internación a nivel nacional. Además cuenta con 4 hospitales de especialidades, de los cuales 3 son públicos, lo que la convierte en la ciudad con la mayor cantidad de establecimientos que resuelven los problemas de salud de la más alta complejidad.

Para esta parte del estudio se dividió a los egresos en *internos*, que se corresponden a los que declararon ser residentes en Quito, y *externos*, para los no residentes.

Demanda de internación en el DMQ en 2010

En 2010 se registró un total de 213 144 egresos hospitalarios¹⁵, mayoritariamente de establecimientos públicos. Pues, a pesar de solo contar con el 15% de los establecimientos, cubrió el 60% de la demanda. El MSP es la entidad que registra la mayoría de egresos, seguido por el IESS. Entre am-

¹⁵ De todos los establecimientos de internación (segundo y tercer nivel).



Fuente: INEC, Egresos (2002-2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

bas instituciones se atendió al 47% del total de pacientes. El MSP cuenta con un total de 11 establecimientos con capacidad para atender demandas de internación, mientras que el IESS apenas cuenta con un hospital del tercer nivel de atención, el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín. Los 92 establecimientos del sector privado atendieron solo al 40% de la demanda.

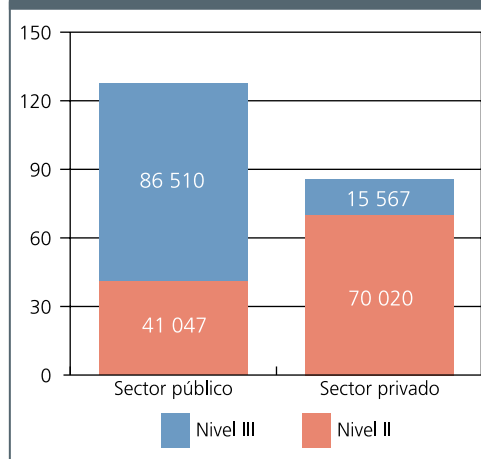
La demanda de internación está cubierta por los establecimientos del segundo y tercer nivel de atención. En efecto, la mayoría de los egresos (52%) se registró en establecimientos del segundo nivel y, de estos egresos, el 63% se produjo en clínicas y hospitales privados. De los establecimientos del tercer nivel de atención egresaron 102 077 pacientes, que representaron el 48% del total de esta demanda. Así, pues, fue el sector público el más importante proveedor de servicios de salud en este nivel, tal como se puede observar en el Gráfico 10.

Flujos de demanda interna

Para analizar los flujos de la demanda interna, primeramente se estableció que el número de pacientes residentes en Quito que se internaron en los establecimientos de la capital llegó a un total de 185 471 en el 2010. Esto representa el 87% del total de egresos de la ciudad.

El análisis de la demanda interna (a residentes de la ciudad) identificará cuatro tipos de flujos entre el lugar de procedencia del demandante y el lugar de atención: rural-rural, rural-urbano, urbano-urbano y urbano-rural. Se identificó que, de los 185 471 pacientes internos, el 95% reside en Quito urbano, y apenas el 5% en las parroquias rurales del distrito. Todo esto según la clasificación del INEC.

Gráfico 10
Demanda de internación por nivel de atención y sector 2010



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

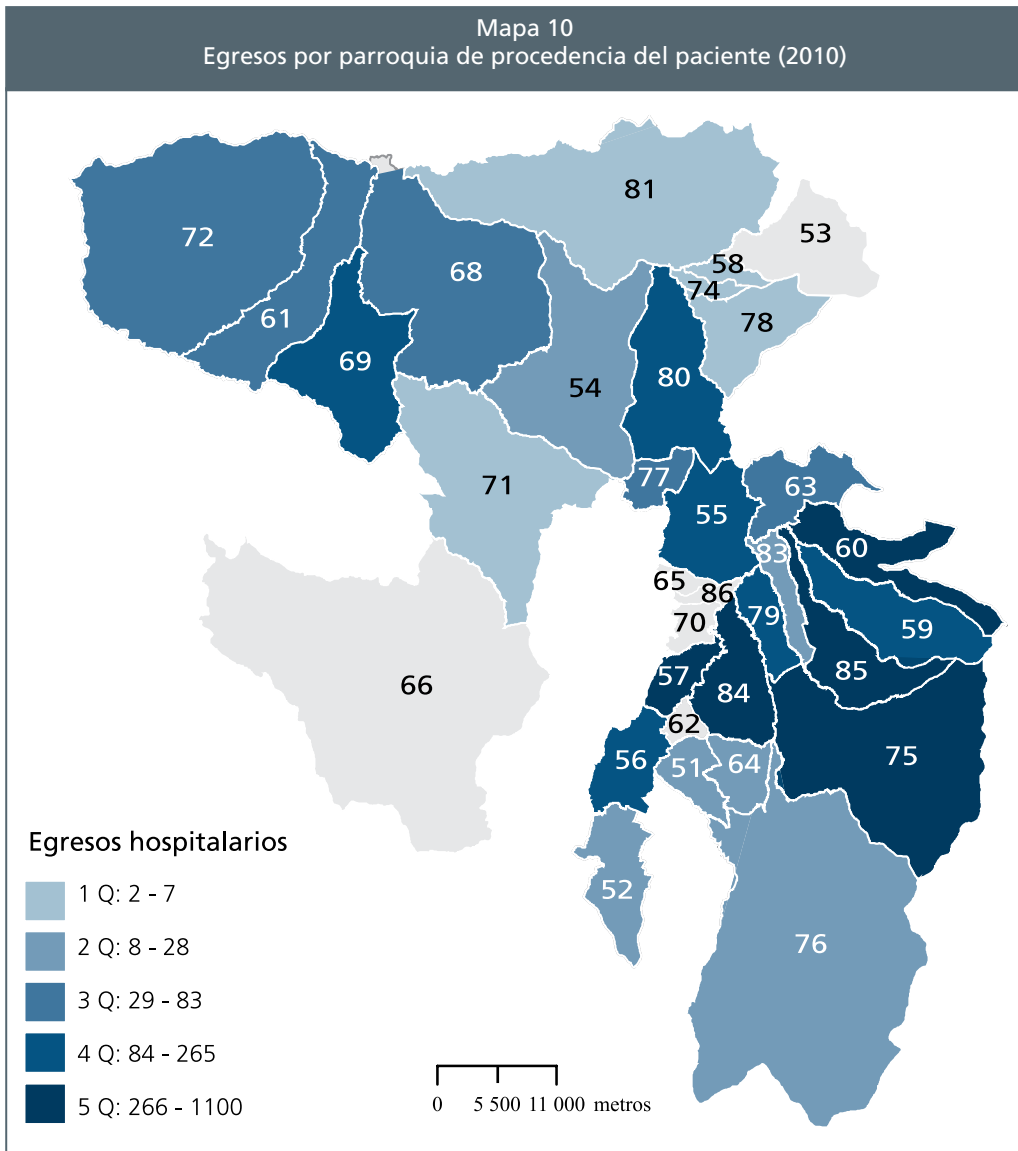
El análisis de los flujos de demanda interna se subdivide en los dos niveles de atención.

Segundo nivel de atención

El 55% de los egresos hospitalarios de la demanda interna se registraron en establecimientos que pertenecen al segundo nivel de atención. Esto representa un total de 102 493 personas. En el segundo nivel de atención se encuentran los hospitales básicos y generales, tanto del sector público como del sector privado.

Flujos de atención rural-rural

En 2010 se atendieron 10 352 habitantes de la zona rural, los cuales en su mayoría (83%) acuden a establecimientos del segundo nivel de atención. El 57% de esta demanda se atiende en establecimientos ubicados en el sector rural.

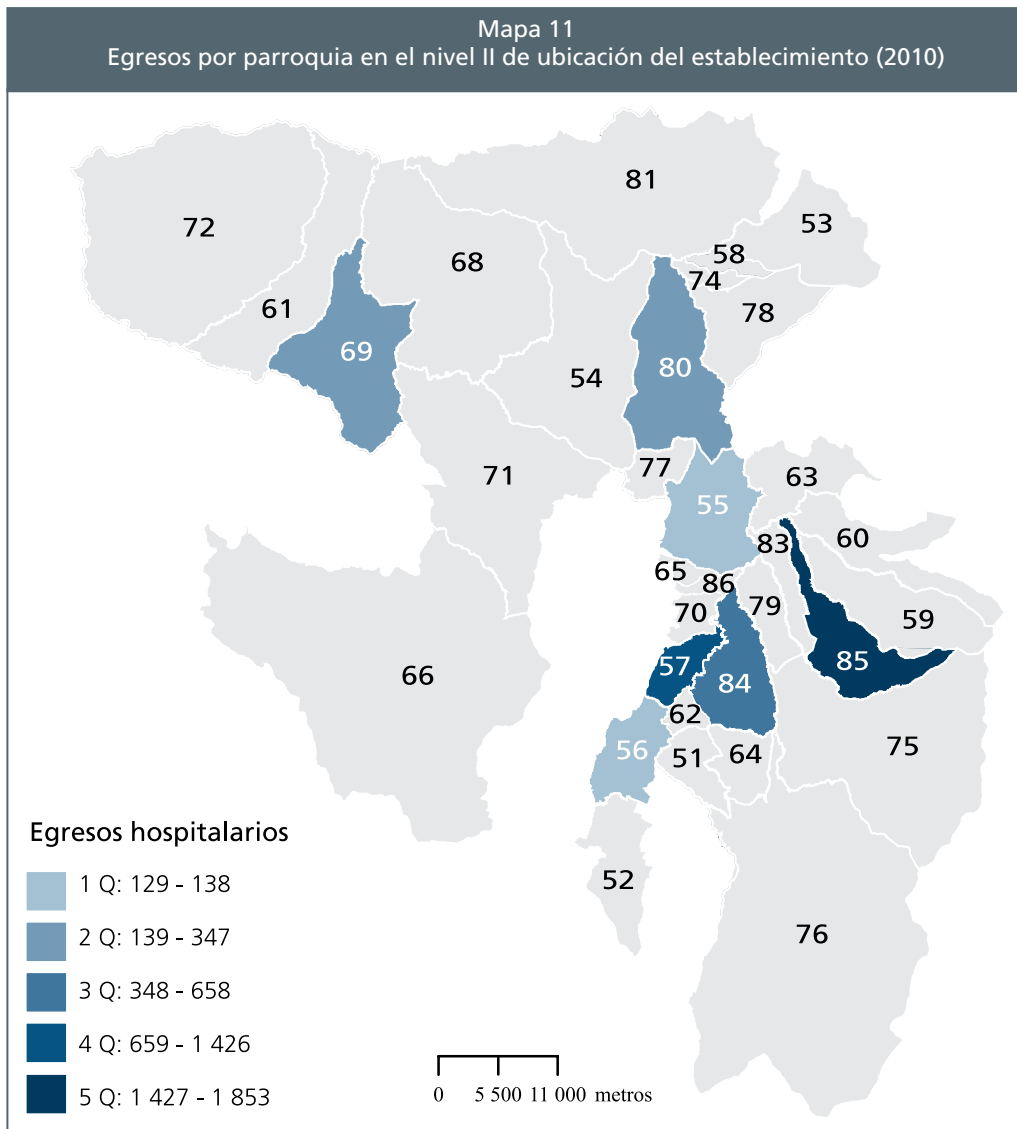


Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Esto significa que en el segundo nivel de atención en las parroquias rurales existe una oferta de servicios de salud que logra cubrir a más de la mitad de su demanda. Las parroquias que se ubican en el quintil más alto en cuanto a la cantidad de egresos en establecimientos ubicados en el área

rural son: Pifo [75], Yaruquí [85], Tumbaco [84], Cumbayá [57] y El Quinche [60].

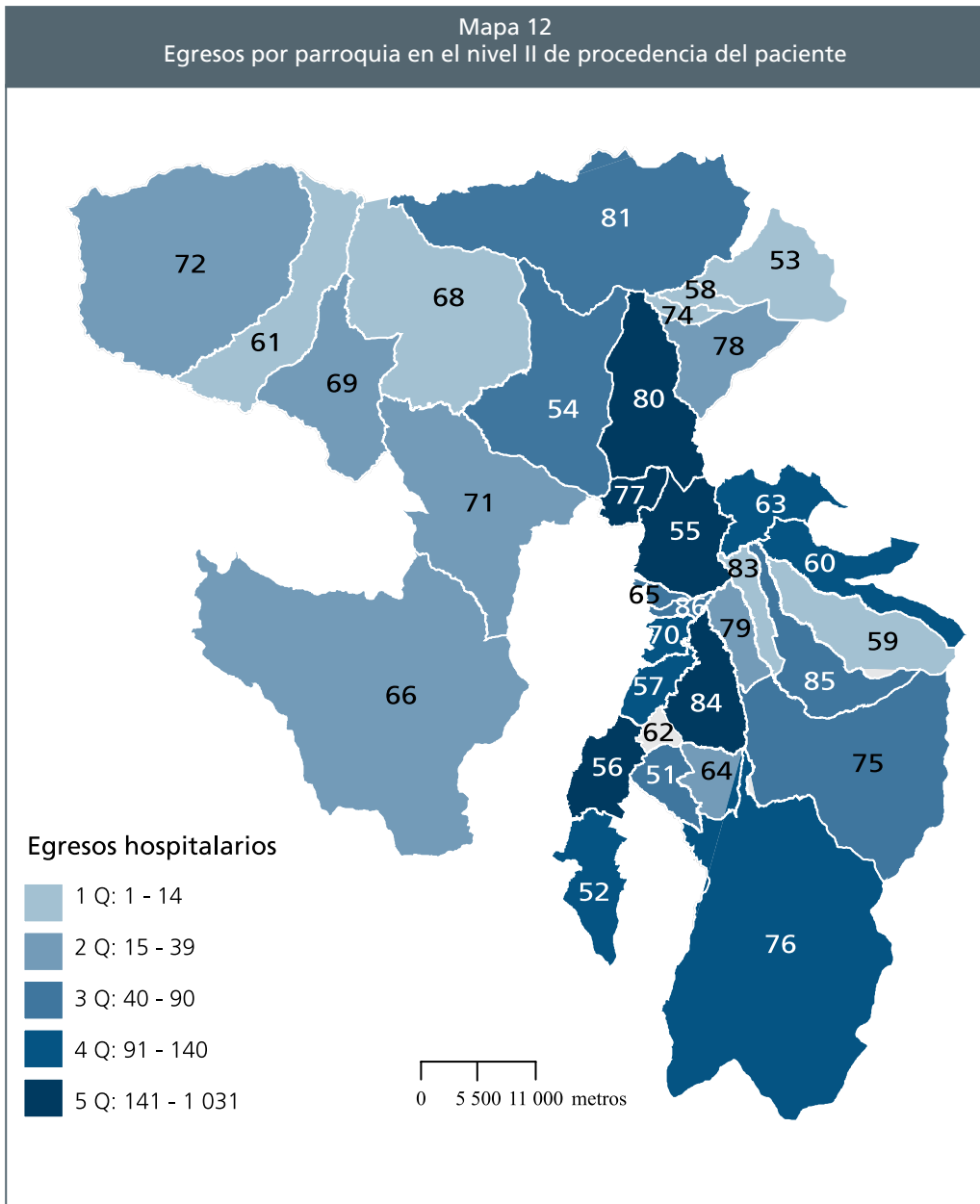
Esto se debe a la existencia del hospital de Yaruquí, el cual en promedio atiende al 40% de las demandas de internación de las parroquias del nororiente del DMQ. Por lo tanto, este hospital actúa como una centra-



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

lidad de salud para el resto de parroquias colindantes. En las parroquias del noroccidente (Nanegal [68], Nanegalito [69], Pacto [72] y Gualea [61]) se configura otra centralidad de salud en torno al hospital de Nanegalito, en donde se atienden al 65% de los egresos de los habitantes de estas parroquias.

Las parroquias más periféricas (Píntag [76], La Merced [64], Alangasí [51], Amaguaña [52], Nono [71], San José de Minas [81], Chavezpamaba [58], Perucho [74] y Puéllaro [78]) no cuentan con un establecimiento próximo que provea el servicio de internación (Mapa 10).



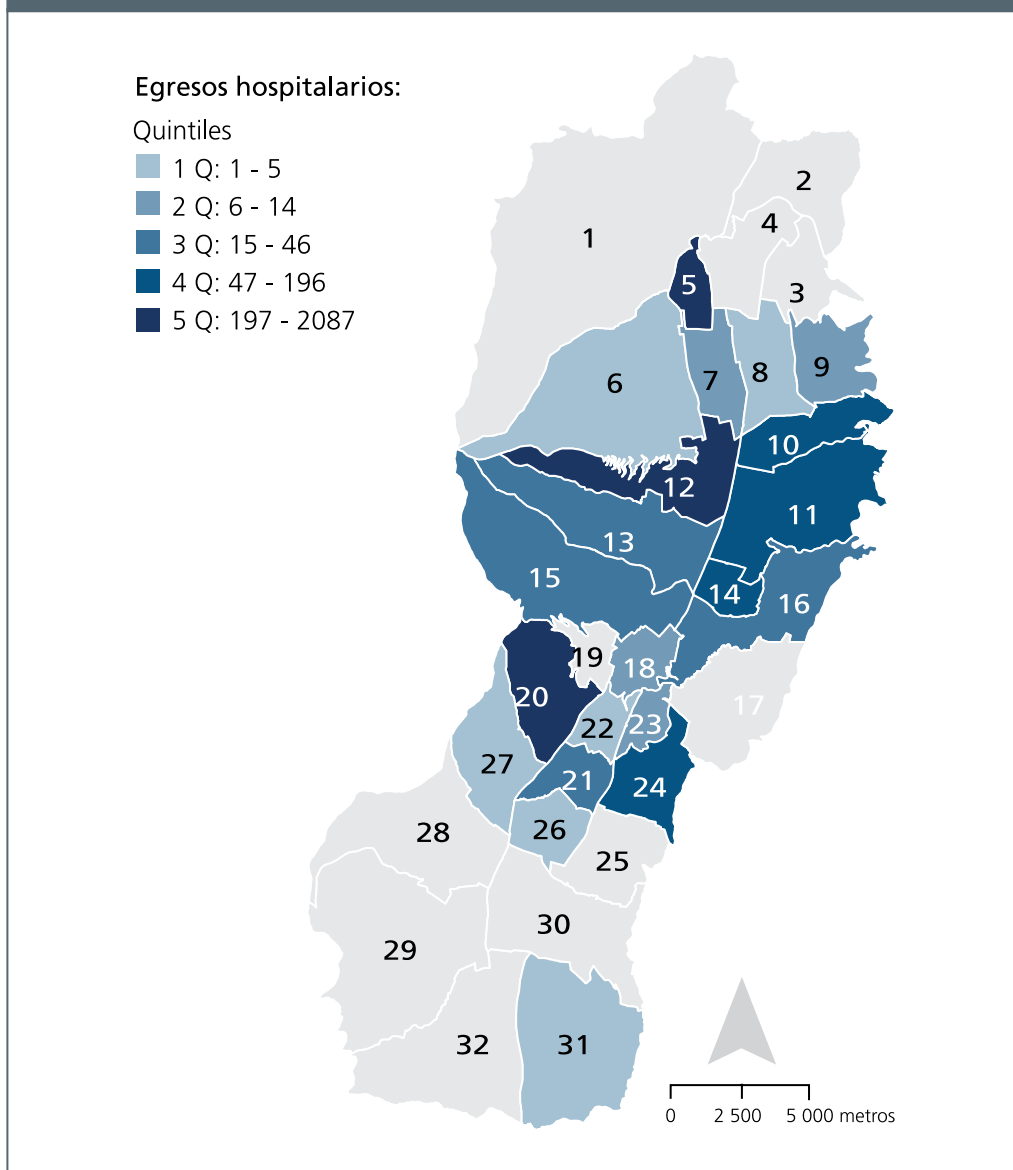
Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Flujos de atención rural-urbana

En el segundo nivel de atención, el 43% de los pacientes procedentes de zonas rurales egresaron de establecimientos ubicados en el

sector urbano. Evidentemente por la proximidad geográfica, son las parroquias rurales colindantes con el Quito urbano las que se ubican en los quintiles más altos de atención en el sector urbano. Entre estas, Llano Chico

Mapa 13
Destinos urbanos de la demanda de internación rural (2010)



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)

Elaboración: Instituto de la Ciudad

[16], Calderón [55], Conocoto [56], Cumbayá [57], Tumbaco [84], Nayón [70], Pomasqui [77], San Antonio [80] y Zámiza [86].

Las parroquias rurales de Calderón [55], Conocoto [56], Tumbaco [84], San Antonio

[80], Cumbayá [57] y Amaguaña [52] son las parroquias rurales más pobladas. La ausencia de oferta de servicios de nivel II obliga a sus habitantes a buscar atención en los establecimientos urbanos más cercanos (Mapa 12).

Entre las parroquias urbanas, las que destacan por su atención a la población rural son: Chilibulo [20], Rumipamba [12] y Cotocollao [5]. Esto se explica por el hecho de que los hospitales públicos del segundo nivel de atención Enrique Garcés y Pablo Arturo Suárez están ubicados en las parroquias de Chilibulo [7] y Cotocollao [6], respectivamente. También porque la parroquia Rumipamba [27] cuenta con cuatro establecimientos de salud privados.

El 56% de la demanda de internación rural se resuelve en el Hospital Pablo Arturo Suárez y, el 16%, en el Hospital Enrique Garcés. Mientras tanto, en la clínica Vozandes, que ofrece un servicio pagado, se atiende el 7% (Mapa 13).

Flujos de atención urbana-urbana

De los 175 119 habitantes de la zona urbana que demandaron atención, el 54% acudió a establecimientos del segundo nivel de atención (93 944 personas). El 96% de esta demanda se atendió en establecimientos ubicados en el sector urbano. Los habitantes de las zonas urbanas no necesitan realizar mayores desplazamientos para cubrir sus demandas de internación.

De acuerdo con el Mapa 14, las parroquias urbanas que registran el mayor número de egresos hospitalarios urbanos son: Chilibulo [20], Rumipamba [12], Cotocollao [5], Iñaquito [11] y Mariscal Sucre [14]. Estas mismas parroquias coinciden con un número considerable de egresos de personas procedentes del sector rural. Sin embargo, los egresos de la población urbana no están concentrados en aquellas parroquias que cuentan con hospitales públicos, sino que existe una repartición porcentual más uniforme entre todas ellas. Chilibulo [20] con el 16%, Rumipamba [12] con el 13%, Mariscal Su-

cre [14] e Iñaquito [12] con 11% cada uno y finalmente Cotocollao [5] con el 10%.

Las parroquias urbanas que también se destacan debido al número de egresos, ubicadas en el cuarto quintil, son: La Ferroviaria [24] con el 7% de los egresos, Belisario Quevedo [13] con el 6%, y Chimbacalle [23] con el 4%. La alta participación de la parroquia La Ferroviaria [24] se debe a la existencia del hospital público, como se mencionó anteriormente, con la particularidad de que en el flujo urbano-urbano hay un incremento de los usuarios. En lo que respecta a Belisario Quevedo [1], se destaca la presencia del hospital de la Policía y 5 establecimientos privados; mientras que en Chimbacalle [9], es transcendental constatar que solamente existen 4 clínicas privadas (Mapa 14).

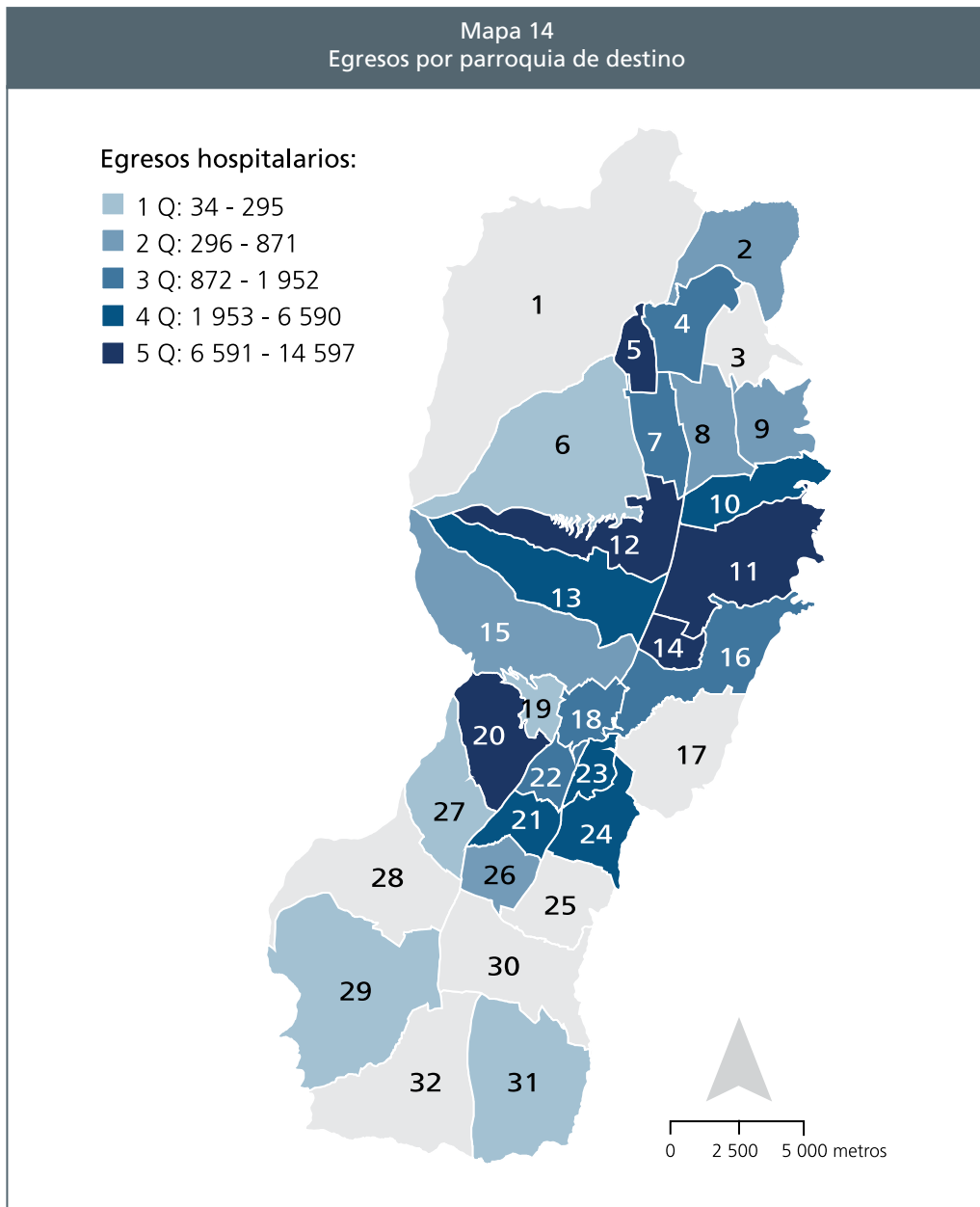
Flujos de atención urbana-rural

Apenas el 4% de la demanda de internación urbana se atiende en establecimientos ubicados en el sector rural. La parroquia de Cumbayá [57], con 3429 egresos, es la que concentra el total de este tipo de egresos. Si bien las parroquias de San Antonio [80], Yaruquí [85], Nanegalito [69], Conocoto [56], Tumbaco [84] y Calderón [55] registran egresos, estos son insignificantes en términos porcentuales.

La existencia de dos establecimientos privados en la parroquia de Cumbayá determina esta significación: la Clínica La Primavera y el Hospital de los Valles.

Tercer nivel de atención

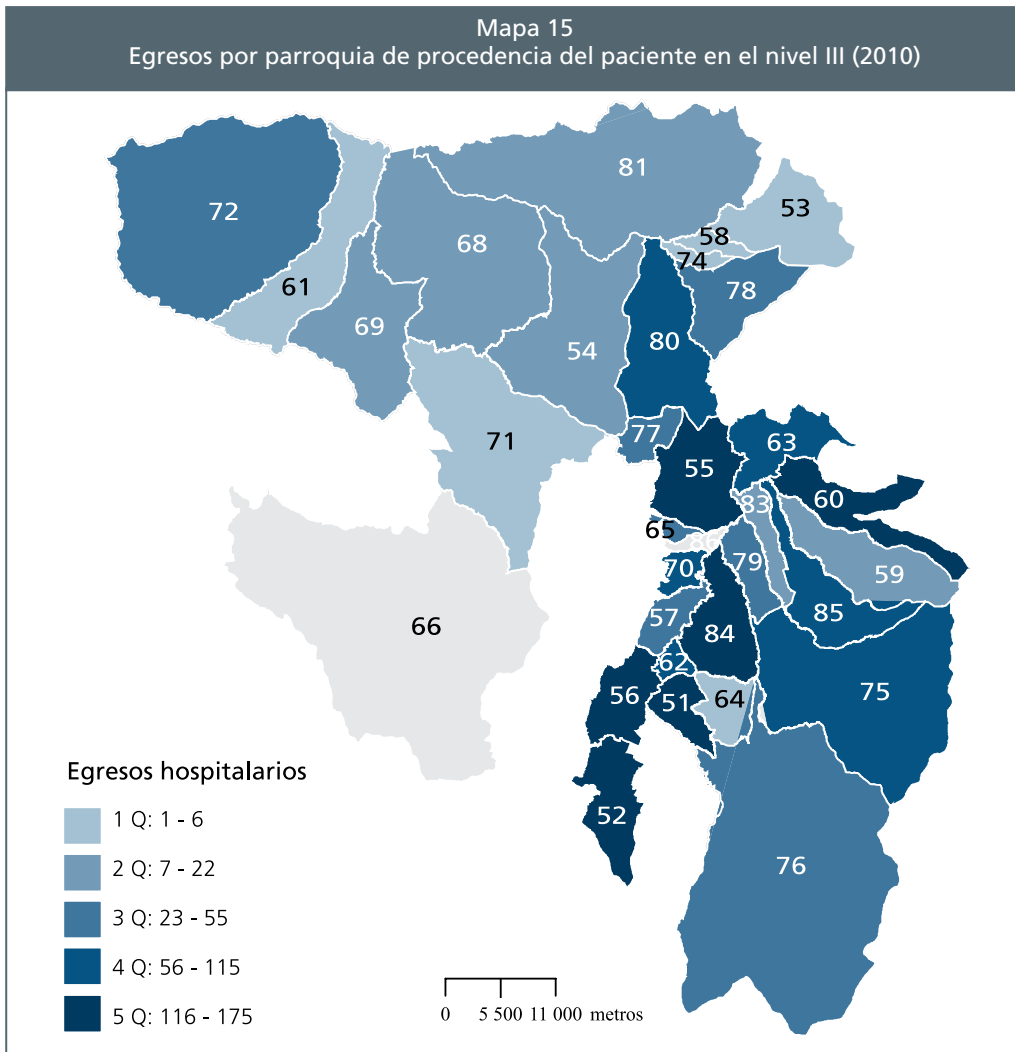
El 45% de los egresos hospitalarios de la demanda interna se registró en establecimientos que pertenecen al tercer nivel de atención. Esto representa un total de 91 130



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

personas. En el tercer nivel de atención los establecimientos se clasifican en dos tipos: agudos y crónicos. Los primeros son hospitales con un promedio de permanencia no mayor a 30 días de estada e incluyen a

las maternidades (hospitales ginecobstétricos), los hospitales pediátricos y los hospitales de especialidades. Los segundos son los que atienden a pacientes que requieren cuidados por más de 30 días, incluyendo los



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

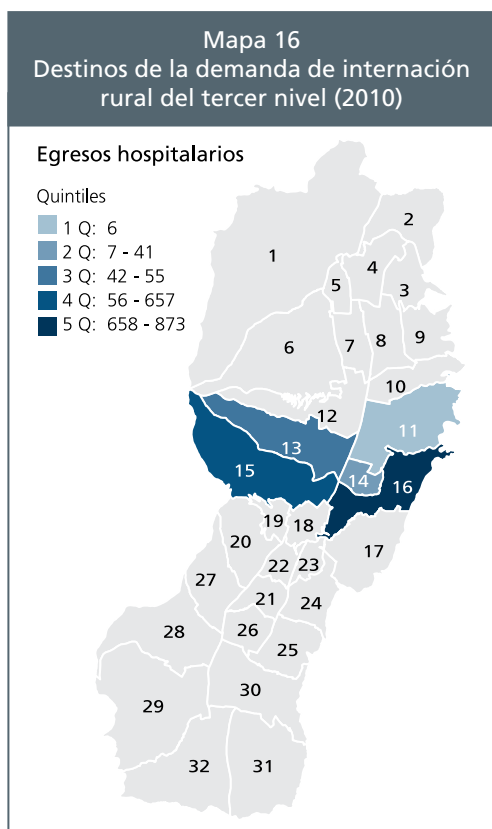
hospitales psiquiátricos, geriátricos, leprocomios, neumológicos, de cáncer y centros de rehabilitación de alcohólicos.

Para el presente análisis solo se tomarán en cuenta los hospitales de tercer nivel de tipo agudo, debido a que el 88% de los egresos del tercer nivel pertenecen a este tipo de atención. A diferencia del análisis del segundo nivel, no existirán flujos de la demanda hacia zonas rurales, ya que en el área rural

del DMQ solo existen dos establecimientos de tercer nivel y estos son un hospital psiquiátrico y un sanatorio de alcohólicos.

Flujos de atención rural-urbana

En 2010 se atendieron 1808 habitantes de las zonas rurales del DMQ en los diferentes centros del tercer nivel de atención. Esta cantidad de egresos apenas representa



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

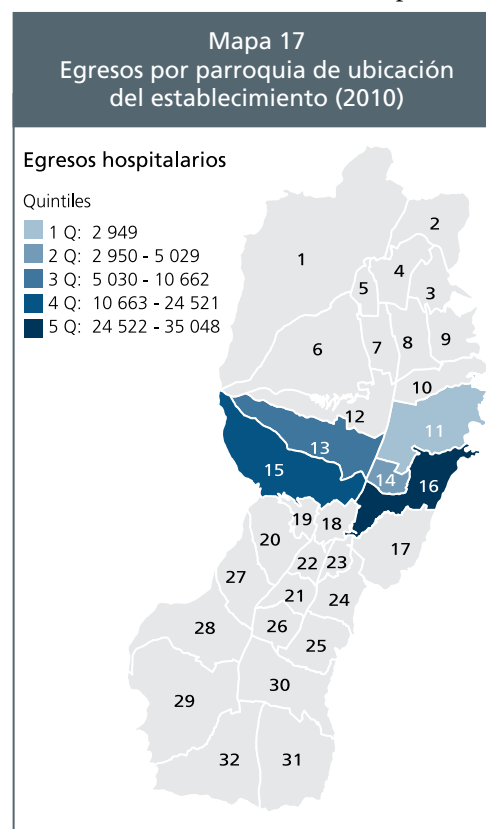
el 17% del total de la demanda de internación. El 90% de esta demanda se atiende en los hospitales de tipo agudo, lo que representa a un total de 1637 personas.

Sobre la procedencia de los pacientes, tenemos que de las parroquias rurales del DMQ que se ubican en el quintil más alto en cuanto a la cantidad de pacientes que se atendieron en establecimientos del tercer nivel son: El Quinche [60], Tumbaco [84], Calderón [55], Conocoto [56], Alangasí [51] y Amaguaña [52].

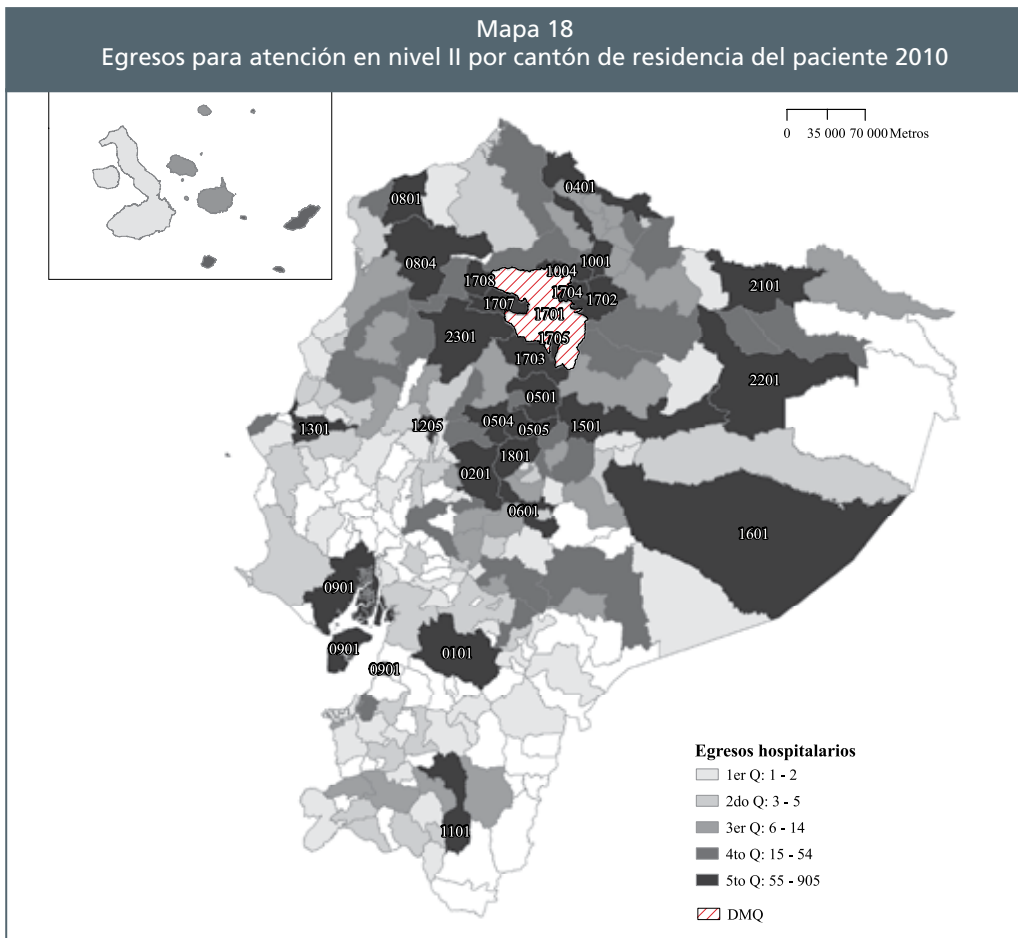
Cuatro de estas parroquias (Calderón [55], Conocoto [56], Tumbaco [84] y Amaguaña [52]) coinciden con ser las más pobladas de la zona rural. Por lo tanto, tiene sentido el hecho de que exista una mayor po-

blación que demande los servicios de salud para enfermedades más complejas. El caso de Alangasí [51] es particular, ya que el análisis de la demanda de segundo nivel no mostraba una cantidad alta de pacientes atendidos. Esto demuestra que probablemente en esta parroquia las personas acuden directamente a hospitales del nivel III sin pasar por los niveles previos. Otro es el caso de la parroquia de El Quinche [60] que, a pesar de tener al hospital de Yaruquí muy cerca, cuenta con un alto grado de la demanda que busca atención para enfermedades más complejas en los establecimientos del tercer nivel ubicados en la zona urbana.

La demanda rural de los servicios del tercer nivel de atención tiene 5 parroquias de destino, como se muestra en el Mapa 16. La



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

principal parroquia receptora es Itchimbía [16], lo que se explica por la presencia del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo y la Maternidad Isidro Ayora, que cubren el 23% y 30% de la demanda respectivamente.

Se evidencia que los habitantes de las zonas rurales se movilizan al área urbana en busca de servicios prestados por los hospitales de especialidades. Este tipo de hospitales son las unidades de salud que resuelven los problemas más complejos y además, son las unidades máximas de referencia y de contrareferencia. El único caso particular es

el de la parroquia de Calderón [55]: la mayor parte de la demanda de tercer nivel acude a la Maternidad Isidro Ayora. Es importante recalcar que los habitantes prefieren buscar hospitales públicos antes que buscar los privados.

Flujos de atención urbana-urbana

En 2010 se atendieron 81 175 habitantes de la zona urbana en establecimientos del tercer nivel de atención. De los cuales, 78 209 lo hicieron bajo la tipología de agudos.

Existen 5 parroquias que son el destino de la demanda del tercer nivel: Itchim-bía [16], San Juan [15], Belisario Quevedo [13], Mariscal Sucre [14] e Iñaquito [11]. Todas estas parroquias se encuentran en el hipercentro de la ciudad. Los pacientes que provienen de parroquias urbanas se atienden principalmente en el Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín, ubicado en la parroquia San Juan [15]. Este hospital atiende a los afiliados al IESS. En 2010, se registraron 24 518 egresos en este establecimiento, es decir, el 7% de la PEA total ocupada afiliada al IESS en el Quito urbano.

La parroquia con más egresos es Itchim-bía [16]. Esto se debe a la presencia del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, la Maternidad Isidro Ayora, el Hospital de las Fuerzas Armadas y la Clínica de Maternidad Mosquera. En esta parroquia se registró el 43% de los egresos, y fue la Maternidad el establecimiento que registró la mayor cantidad de egresos.

Los datos muestran que entre los habitantes de la zona urbana existe una cierta preferencia por los servicios ofertados por el sector privado. Por ejemplo, en el Hospital Metropolitano, ubicado en la parroquia Belisario Quevedo [13], se registró el 13% de los egresos. Este porcentaje es mayor al de los egresos registrados en el Hospital Eugenio Espejo (11%).

Además, la demanda que proviene de las parroquias rurales acudía solamente a la Maternidad Isidro Ayora para atenderse en la especialidad de ginecobstetricia. En cambio, una proporción importante de la demanda proveniente de las zonas urbanas se atiende en dos clínicas de maternidad privadas ubicadas en la parroquia de Iñaquito.

Se puede concluir que en las zonas urbanas existe una mayor disponibilidad al pago por servicios privados. Asimismo, se regis-

tra una oferta más amplia en los servicios ofertados por el sector privado, a los que la población puede acudir. En cambio, en las zonas rurales no existen establecimientos cercanos, ni públicos ni privados, que ofrezcan servicios del tercer nivel de atención. Es por esta razón que la población debe movilizarse al centro de la zona urbana para ejercer sus derechos de salud.

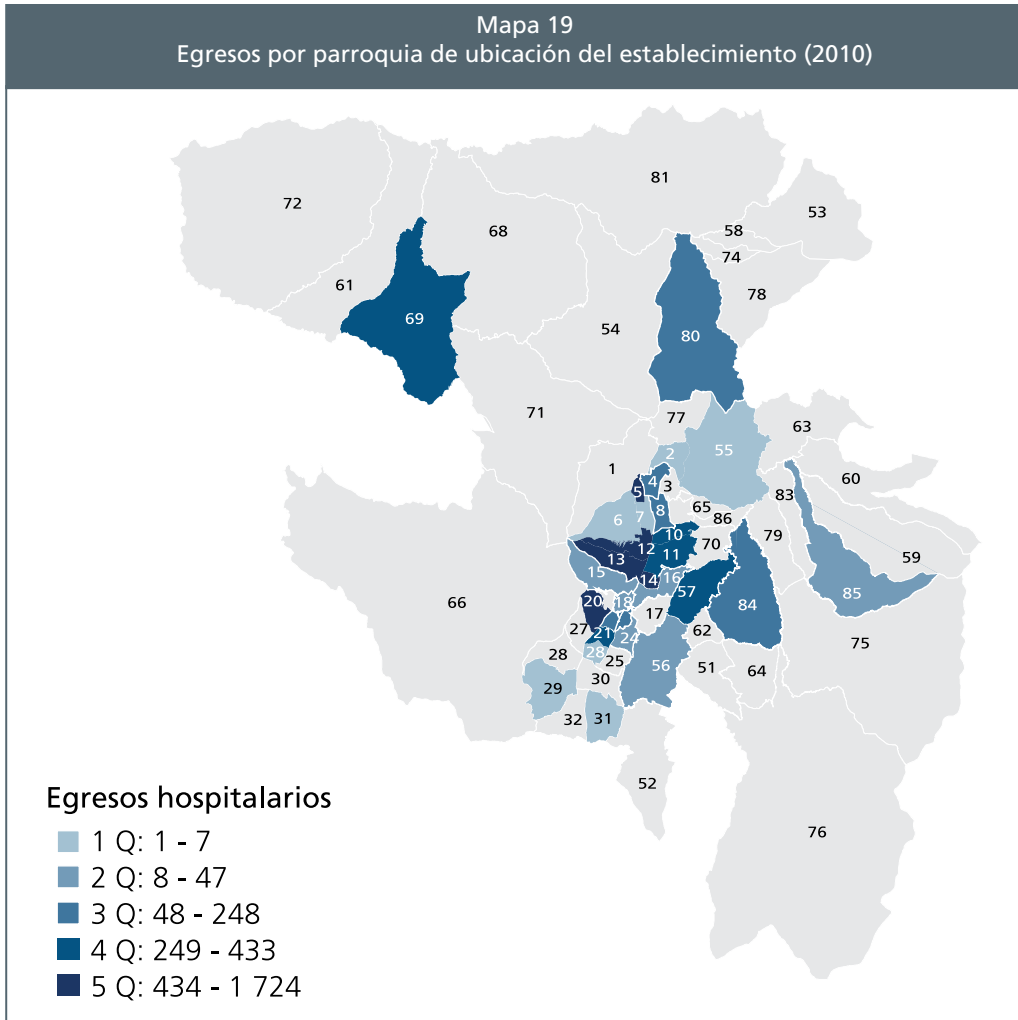
Flujos de demanda externa

En los hospitales y clínicas de Quito, durante el año 2010, se registraron 27 673 egresos de personas no residentes en el cantón. Es decir, el 13% de la demanda de internación proviene de otros cantones y provincias del país.

El análisis de la demanda externa de servicios de salud del DMQ se dividirá en segundo y tercer nivel, para identificar el tipo de servicios que son necesitados por este grupo de personas. Además, se identificarán los cantones de procedencia de estas personas, ya que el objetivo de la consolidación de Quito como ciudad-nodo-región nos obliga a entender su lógica de proveedor de servicios a las ciudades colindantes –llamadas *ciudades satélite*– que se benefician de toda la actividad económica y de los servicios que caracterizan a la capital.

Segundo nivel de atención

El 31% de los egresos hospitalarios de la demanda externa se realiza en establecimientos del segundo nivel de atención. Esto representa un total de 8574 personas. En el Ecuador existen 221 cantones. En 2010, personas de 159 cantones viajaron al DMQ para internarse en los establecimientos del segundo nivel.



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

La demanda externa proviene de las 24 provincias del país, principalmente de la provincia de Pichincha [17], con un 31% de los egresos. Le sigue Imbabura [10] (9%), Cotopaxi [05] (7%), Tungurahua [18] (7%), Santo Domingo de los Tsáchilas [23] (6%) y Esmeraldas [08] (6%). Esto demuestra que el cantón Quito [1701] actúa como un gran proveedor de servicios de salud para todo el Ecuador, sobre todo para las regiones Sierra y Amazonía. En cambio, en la región Costa existe una proporción menor de habi-

tantes que se movilizan hasta el DMQ para resolver sus problemas de salud.

Como se puede ver en el Mapa 18, todos los cantones colindantes al cantón Quito [1701] se ubican en el quintil más alto en cuanto al número de egresos. Estos cantones son: Otavalo [1004], Ibarra [1001], Pedro Moncayo [1704], Cayambe [1702], Rumiñahui [1705], Santo Domingo [2301], Pedro Vicente Maldonado [1708], Mejía [1703], San Miguel de los Bancos [1707] (Mapa 18).

La demanda externa se atiende principalmente en 5 parroquias ubicadas en el área urbana del Distrito Metropolitano de Quito. El Hospital de la Policía, ubicado en la parroquia Belisario Quevedo [13], registra la mayor cantidad de los egresos (18%), seguido por el Hospital Enrique Garcés, ubicado en Chilibulo [20]. En las parroquias de Cotacollao [5], Rumipamba [12] y Mariscal Sucre [14] se realiza el 25% de los egresos. Esto se debe a la presencia del Hospital Pablo Arturo Suárez, el Hospital Vozandes y la Clínica Pichincha, respectivamente.

De los cinco hospitales donde se realiza la mayor cantidad de egresos, tres son públicos. Esto agrava los problemas de congestión en tales establecimientos.

Tercer nivel de atención

El 69% de los egresos hospitalarios de la demanda externa se registraron en establecimientos que pertenecen al tercer nivel de atención. Esto representa un total de 19 099 personas. Esto significa que la mayoría de las personas que vienen de otras ciudades para resolver sus problemas de salud en Quito [1701] son pacientes que necesitan tratar enfermedades más complejas.

La demanda externa para el tercer nivel de atención proviene de las 24 provincias del país, siendo 11 las que concentran al 81% de los egresos: Pichincha [17] (11%), Imbabura [10] (11%), Cotopaxi [05] (10%), Tungurahua [18] (8%), Esmeraldas [08] (8%), Chimborazo [06] (7%), Santo Domingo de los Tsáchilas [23] (7%), Manabí [13] (5%), Carchi [04] (5%), Sucumbíos [21] (4%) y Loja [11] (4%).

Es interesante el hecho de que a diferencia de lo que sucedía en el segundo nivel, la demanda ya no provenga principalmen-

te de Pichincha [17], sino que se distribuya entre todas las provincias. Sin embargo, al igual que en el caso del segundo nivel, se repite la tendencia de cubrir más la demandas de la región Sierra.

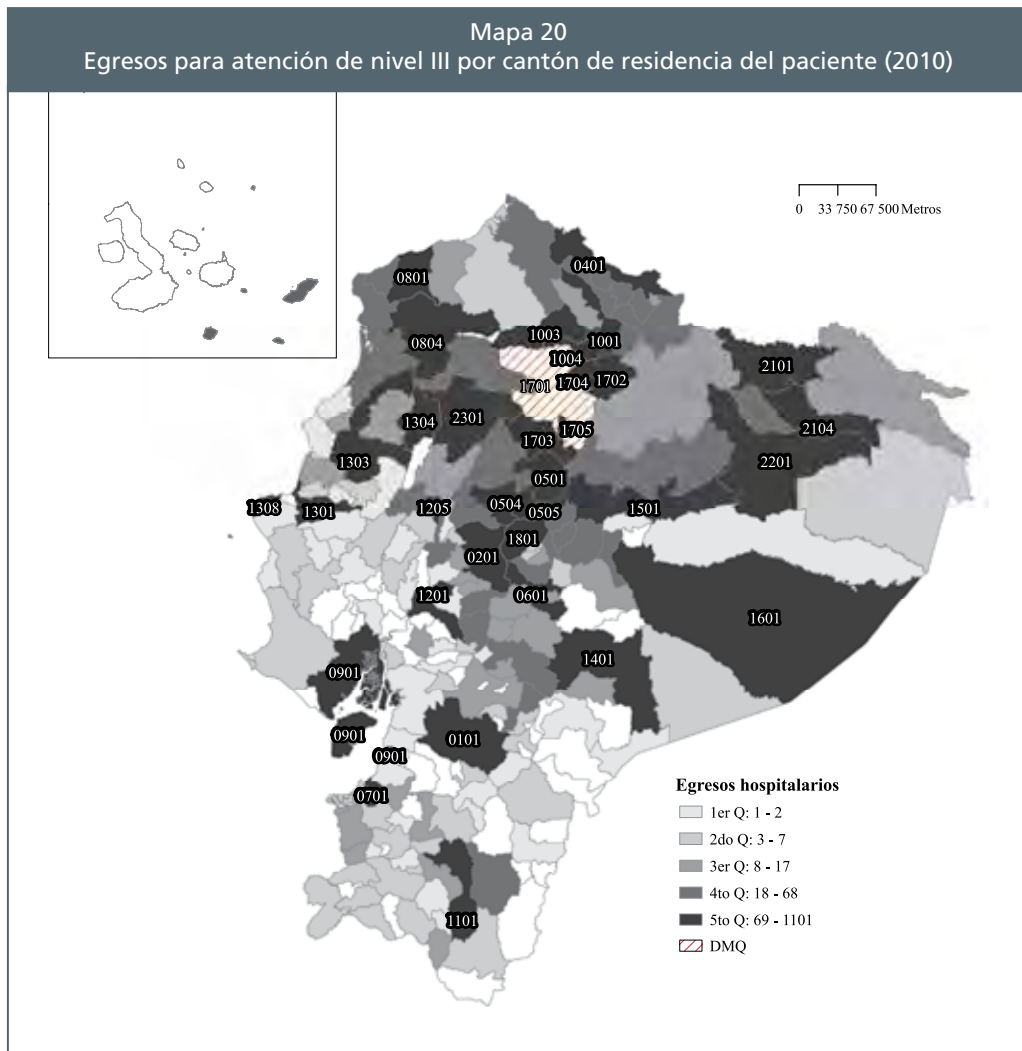
La población de la Costa prefiere movilizarse hacia Guayaquil [0901] para resolver sus problemas de salud. Sin embargo, como muestra el Mapa 20, el cantón de Guayaquil [0901] también se ubica en los quintiles más altos de egresos hospitalarios en establecimientos del DMQ (Mapa 20).

Las parroquias de destino de la demanda del tercer nivel son: Itchimbía [16], San Juan [15], Belisario Quevedo [13], Mariscal Sucre [14], Iñaquito [11] y San Isidro del Inca [9].

La mayor cantidad de egresos (31%) se registraron en la parroquia Itchimbía [16]. Aquí se encuentran 4 hospitales públicos: el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, la Maternidad Isidro Ayora, el Hospital de las Fuerzas Armadas y el Hospital Dermatológico Gonzalo Gonzales. La demanda externa egresó principalmente del Hospital Eugenio Espejo (20%) y del Hospital de las Fuerzas Armadas (10%). Esta tendencia es bastante opuesta con lo que sucedía con la demanda interna, donde la mayoría de pacientes acudía a la Maternidad Isidro Ayora. Así, vemos que la demanda externa solicita más los servicios de hospitales de especialidades.

En la parroquia de San Juan [15] se registran el 23% de los egresos hospitalarios del tercer nivel. Todos estos egresos corresponden al Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín, el cual atiende a los afiliados al IESS.

A diferencia de lo que sucedía con la demanda interna, existe un alto porcentaje de la demanda externa (20%) que se atiende en el Hospital de SOLCA y en el Hospital Baca Ortiz (19%). Este es un hecho realmente



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

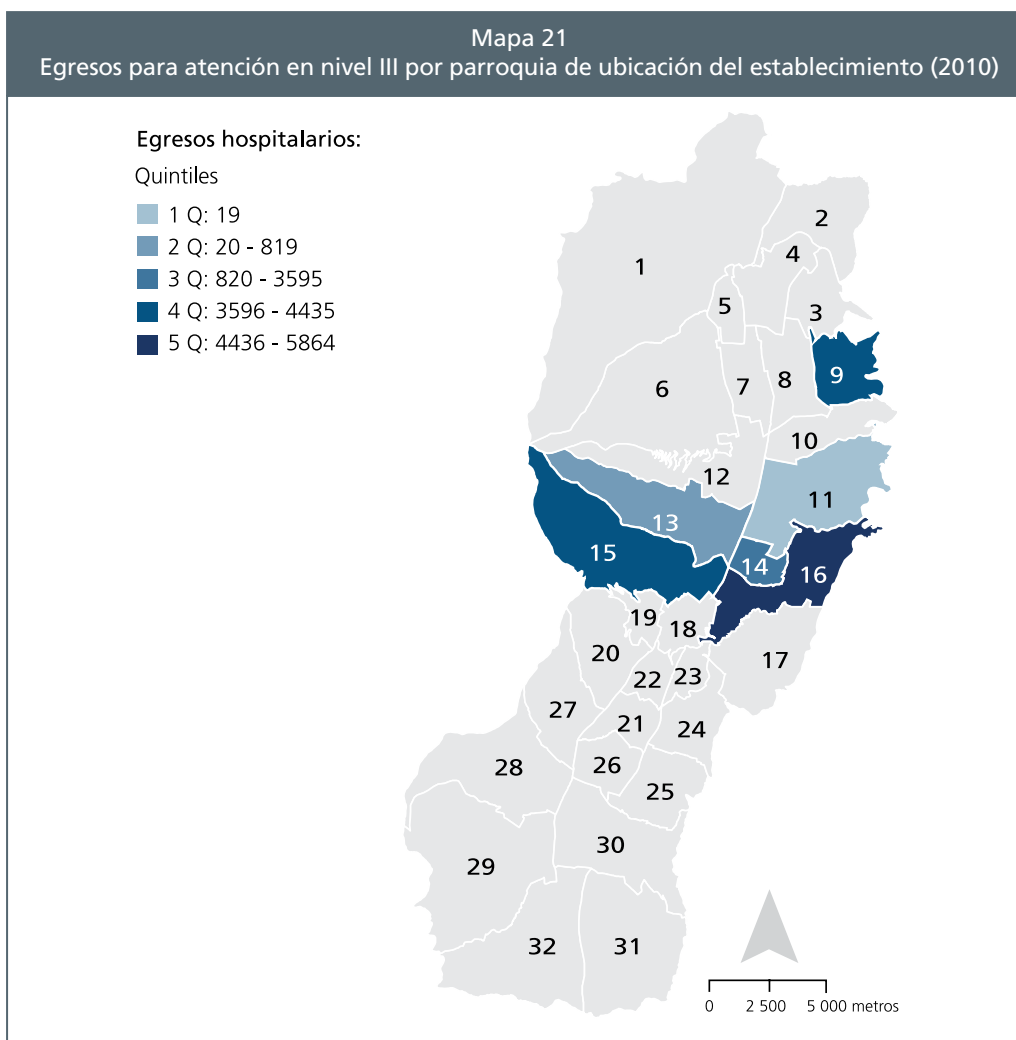
importante, ya que demuestra la carencia de hospitales especializados en oncología y pediatría que sufre el país. De ahí que Quito [1701] termine convirtiéndose en un lugar de referencia a nivel nacional para tratar este tipo de enfermedades (Mapa 21).

Finalmente, en las parroquias de Iñaquito [11] y Belisario Quevedo [13], que solo cuentan con establecimientos del sector privado, la demanda externa registra los índi-

ces más bajos. Esto demuestra que las personas que vienen desde otras provincias en busca de servicios de salud tienen una preferencia por los establecimientos públicos.

Conclusiones

Se puede concluir que la dotación de infraestructura de salud en la ciudad se con-



centra en el nivel primario de atención. La participación en este nivel es del 77%, frente al 19% de las instituciones del segundo nivel y al 3% de las del tercero.

El sector público es el principal proveedor de servicios de salud en el primer nivel de atención. En cambio, el principal actor por mandato constitucional y legal en los territorios es el Ministerio de Salud. Esto deja al gobierno local con un papel secundario.

Sin embargo, en el DMQ el Municipio se ha convertido en un actor importante y cuenta con 8 establecimientos de salud: un hospital general de nivel II y 7 dispensarios médicos en el nivel I. La Unidad Municipal Sur, ubicada en el sector de Chiriyacu en la parroquia de La Ferroviaria es un hospital de nivel II, ya que realiza hospitalización en las especialidades de ginecología, pediatría y odontología. La inversión municipal

en salud ha pasado de 14,5 millones a 18,5 millones entre 2010 y 2012. La medida de gratuidad en los servicios de salud municipales permitió un aumento de las atenciones en el hospital de segundo nivel. Pasaron de 4803 a 6917 entre los años 2007 y 2010.

En el segundo nivel de atención, es el sector privado el que posee la mayor cantidad de infraestructura de salud. A este nivel pertenecen las clínicas y consultorios privados.

Finalmente, el tercer nivel la dotación de infraestructura está dividido entre el sector público y el privado. En este nivel, el hospital de especialidades es la unidad de referencia de más alta complejidad. Quito solo cuenta con cuatro hospitales de este tipo, de los cuales tres pertenecen al sector público, específicamente al IESS, ISS-FA y MSP.

Dada esta particularidad de la ciudad, la coordinación, tanto en la construcción de propuestas de política en el campo de la salud como en la construcción de una posible nueva infraestructura, tendría que realizarse en estrecha colaboración con el Gobierno Nacional.

Como en otras ciudades, la tendencia general de la oferta de servicios de salud se concentra en las áreas urbanas. De los 468 establecimientos totales en el DMQ, apenas 82 están ubicados en el área rural y 386 en el área urbana. Es claro que esta evidencia debe ir más allá del número y debería tomar en consideración elementos como la densidad poblacional o los perfiles epidemiológicos, además de los equipamientos (médicos y camas) en los territorios.

Vale señalar que esta asimetría se observa no solo en el número de establecimientos que ofrecen servicios de internación (segundo y tercer nivel), sino incluso en los establecimientos de primer nivel de atención.

El DMQ presenta una capacidad de atención de salud elevada o satisfactoria, pues el promedio actualmente recomendado por el Ministerio de Salud es de 2,5 camas por cada 1000 habitantes y la ciudad llega a las 2,1 camas por cada 1000 habitante. Este es el promedio más alto del país.

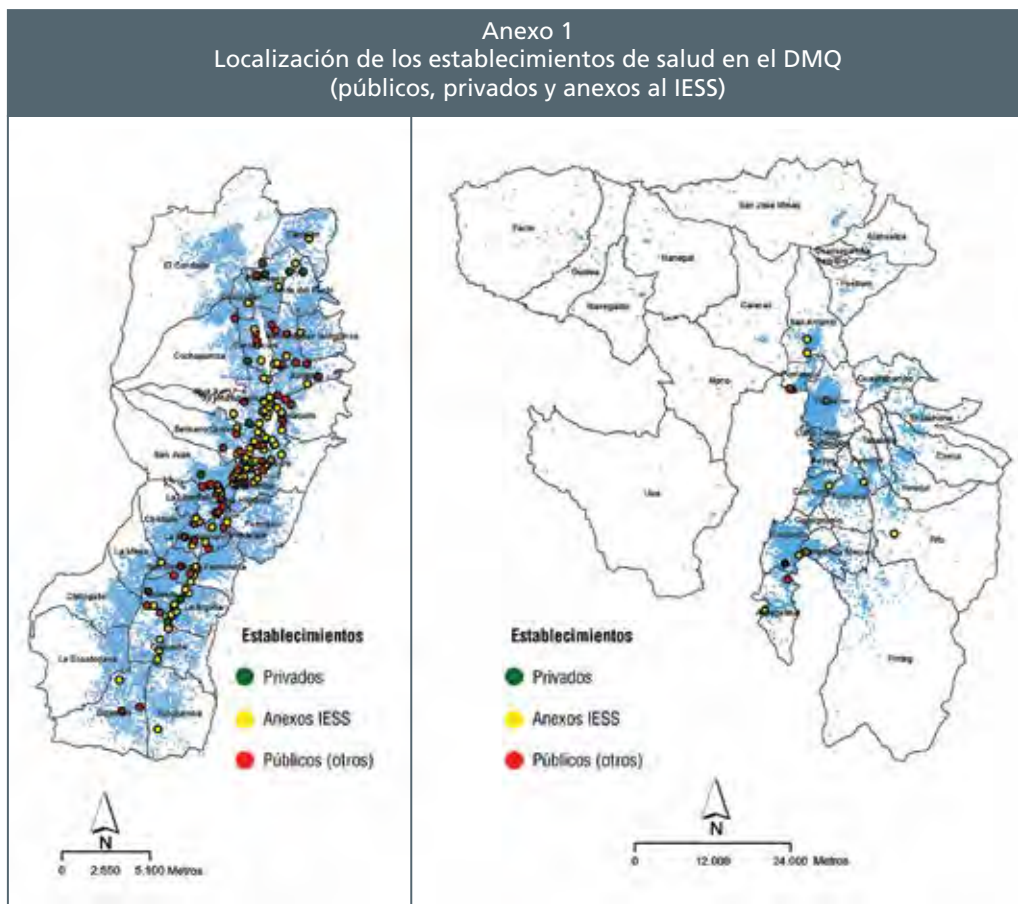
Posiblemente, esta misma particularidad se conjuga con la calidad de los servicios en los establecimientos de salud del DMQ. Estas son, entre otras, las razones por las que en la ciudad se atienden demandas de otras ciudades del país, especialmente de las más cercanas. Así, en los hospitales y clínicas de Quito, durante el año 2010, se registraron 27 673 egresos de personas no residentes en el cantón. Es decir, el 13% de la demanda de internación proviene de otros cantones y provincias del país.

Estos indicadores dan cuenta de dos hechos que deberían considerarse a la hora de definir una política pública local. El primero: la necesidad de realizar un ejercicio de relocalización de los establecimientos y de sus dotaciones, tanto de infraestructura como del recurso humano, en el primer nivel de atención. También, una posible discusión relativa a la localización de los establecimientos de segundo nivel, en tanto son esencialmente privados. El segundo hecho a considerar, en cambio, es el papel del DMQ con respecto a la salud a nivel nacional



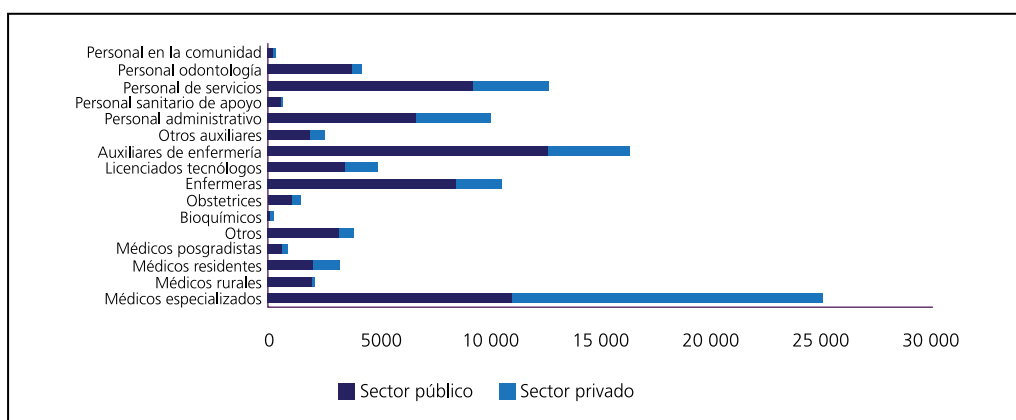
Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2008), *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Registro oficial).
- Congreso Nacional del Ecuador (2002), *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud* (Quito: Registro oficial).
- Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2010), *Reglamento para el funcionamiento de dispensarios anexos* (Quito).
- Elliot, P., J. Wakefield, N. Best & D. Briggs (2000) *Spatial epidemiology: methods and applications* (United Kingdom: Oxford).
- Elliot, P. & D. Wartenberg (2004) "Spatial epidemiology: current approaches and future challenges" en *Environmental Health Perspectives*, 122 (9), p. 998-1006.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) (2010), *Aspectos metodológicos: estadísticas hospitalarias (camas y egresos hospitalarios)* (Quito).
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) (2010), *Aspectos metodológicos: estadística de recursos y actividades de salud* (Quito).
- Ministerio de la Salud Pública del Ecuador (2012), *Modelo de Atención Integral de salud (MAIS)* (Quito).
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2011), *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)* (Quito).
- Mooney, G. (1983) "Equity in health care: confronting the confusion" en *Effective Health Care*, 1, p. 179-185.
- Morris, S., N. Devlin & D. Parkin (2007), *Economic analysis in health care* (United Kingdom: Wiley & Sons).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (1998), *Los servicios de salud en el Distrito Metropolitano de Quito* (Quito).
- Oliver, A. & E. Mossialos (2005), "Equity of access to health care: outlining the foundations for action" en *Journal of Epidemiology and Community Health*, 5, p. 655-658.
- Organización Panamericana de la Salud (2011), *Manual de medición y monitoreo: indicadores de las metas regionales de recursos humanos para la salud* (Washington D.C.: OPS).
- Pechansky, R. & W. Thomas (1981), "The concept of access" en *Medical Care*, 19, p. 127-140.
- Rosero-Bixby, L. (2004), "Supply and access to health services in Costa Rica 2000: a GIS-based study" en *Social Science and Medicine*, 58, p. 1271-1284.
- Secretaría General de Planificación. (2010), *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* (Quito).
- Shannon, G. & G. Dever (1974), *Health care delivery: spatial perspectives* (New York: McGraw-Hill).
- Thiede, M., P. Akweongo & D. McIntyre (2007), "Exploring the dimensions of access" en *The economics of Health Equity*, p. 103-123 (United Kingdom: Cambridge University Press).



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios (2010)
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Anexo 2 Recursos humanos en salud por sector en Ecuador				
		Sector público	Sector privado	Total
Médicos	Especializados	11 059	13 901	24 960
	Rurales	2018	0	2018
	Residentes	2113	1078	3191
	Posgradistas	673	132	805
	Subtotal	15 863	15 111	30 974
Otros profesionales con título universitario	Enfermeras	8521	1994	10 515
	Obstetrices	1176	270	1446
	Bioquímico	114	113	227
	Otros	3182	610	3792
	Subtotal	12 993	2 987	15 980
Licenciados/tecnólogos		3489	1358	4847
Auxiliares de enfermería		12 645	3625	16 270
Otros auxiliares		1957	603	2560
Personal administrativo		6666	3273	9939
Personal sanitario de apoyo		615	0	615
Personal de servicios		9284	3312	12 596
Personal odontología		3818	365	4183
Personal en la comunidad		236	0	236
TOTAL		67 566	30 634	98 200



Fuente: INEC 2010

Elaboración: Instituto de la Ciudad



Antonio Mena



Documentación



Feria de universidades Ciudad Digital e Innovación Social 2013

Sistematizado por María Mosquera¹

En el mes de noviembre de 2013, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) organizó y ejecutó la feria de universidades Ciudad Digital de Innovación Social. El evento tuvo como objetivo dar apoyo a investigaciones y proyectos desarrollados por docentes o estudiantes universitarios, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Quito, su capacidad de desarrollo, su nivel cultural y los servicios públicos. Estas propuestas de investigación debían articularse a los ejes del Plan Metropolitano de Desarrollo y contribuir a concretar la *Agenda Digital Quito 2022, una ciudad digital socialmente innovadora*.

Esta iniciativa se amparó en la Ordenanza n.º 0263, que establece el Régimen administrativo de fomento a las innovaciones tecnológicas y creaciones originales en el Distrito Metropolitano, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito el 3 de julio de 2012. En ella se establece que aquellos proyectos o creaciones innovadoras que sean considerados como incentivables, serán estimulados a través de fondos económicos. Primero, sin embargo, deben pasar por el respectivo proceso de calificación.

Para la ejecución de la feria se realizó una convocatoria a todas las universidades del Distrito, por medio de la cual fueron invitadas a presentar proyectos de investigación en tres categorías.

Innovación económica y ambiental

Comprende proyectos que promuevan inversión en sectores económicos innovadores, con criterios de igualdad, equidad, desarrollo sostenible, redistribución y convergencia tecnológica. También incluye aquellos que promuevan tanto la protección a los ciudadanos y el medio ambiente, cuanto la seguridad informática y el uso eficiente de la infraestructura. Igualmente incluidos en esta categoría están

¹ Asistente de dirección del Instituto de la Ciudad y responsable de la organización de la feria de universidades.

los proyectos relacionados con los recursos para fomentar la creación de empresas innovadoras y aquellos que aporten a la generación de empleo cualificado y al crecimiento económico.

Innovación social y cultural

Acoge los proyectos que respondan a las necesidades cotidianas de los ciudadanos en relación con sus derechos sociales y culturales, promoviendo comunidades virtuales y asegurando una administración electrónica eficiente y sostenible.

Innovación de servicios públicos

Esta categoría agrupa aquellos proyectos que permitan la generación de un modelo eficiente de gestión sostenible, con una administración municipal electrónica, amigable, eficiente y cercana a la ciudadanía, y que promuevan el mejoramiento de la infraestructura necesaria para un modelo de urbanismo acorde a los avances tecnológicos.

De los proyectos presentados, se escogieron tres ganadores, uno por cada categoría. Adicionalmente, los cinco mejores proyectos calificados de cada categoría (es decir, quince en total) fueron puestos a consideración de secretarías, empresas, institutos, fundaciones y otras dependencias municipales, siempre de acuerdo a sus temáticas, para que se considerase la posibilidad de darles apoyo financiero.

En el mes de septiembre inició el proceso de difusión de la feria en las universidades, mediante el envío de convocatorias y visitas a rectores y directores académicos. Para motivar la participación, se visitó también a decanos, profesores y alumnos de varias facultades. Junto con la convocatoria, se entregaron las bases de la feria, en las que se explicaba en detalle los pasos a seguir

para la presentación y entrega de proyectos, plazos, formatos e información sobre el proceso de calificación. Una vez finalizado el plazo para la recepción de proyectos, se presentaron 34 aplicaciones provenientes de 11 universidades de la ciudad.

Hecho esto, se procedió a la conformación del jurado de calificación y selección, para que, en primer lugar, determinara, los proyectos a exhibirse en la feria y, posteriormente, los proyectos ganadores. El jurado se integró por los representantes (o sus delegados) de las siguientes instituciones:

- Secretaría General de Planificación del Municipio de Quito,
- Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad del Municipio de Quito,
- Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano,
- Instituto de la Ciudad, quien actuó como secretario del jurado.

En una primera reunión, el jurado de calificación y selección revisó los proyectos entregados en sobre cerrado y, por incumplimiento de los requisitos mínimos de presentación, descalificó a cinco de ellos. De los 34 proyectos recibidos, 29 fueron seleccionados para participar en la feria, de acuerdo al Cuadro 1.

La feria de universidades tuvo lugar el día viernes 15 de noviembre, en el Centro de Convenciones Bicentenario. Contó con la asistencia de aproximadamente 2500 personas. Durante el evento, los asistentes pudieron votar por los proyectos de su elección, mediante un mecanismo digital diseñado e instalado para el efecto. Estos votos se sumaron a los del jurado de calificación y selección (Cuadro 2).

Una vez concluida la feria, el jurado de calificación y selección, en una segunda re-

Cuadro 1
Proyectos participantes

	Universidad	Categoría	Nombre del proyecto
1	San Francisco de Quito	Innovación social y cultural	Documentación de música y arte (DMA)
2	San Francisco de Quito	Innovación social y cultural	Participación deportiva, desempeño académico y conducta sexual en mujeres adolescentes, en busca de un mejor relato
3	Escuela Politécnica Nacional	Innovación económica y ambiental	Festival de información y difusión masiva del impacto de las actividades humanas en la huella ecológica
4	Escuela Politécnica Nacional	Innovación económica y ambiental	Campaña de difusión de reciclaje de lámparas fluorescentes y pilas orientada a prevenir la contaminación de los recursos naturales e incrementar el conocimiento de los riesgos potenciales mediante la difusión de información dentro del DMQ
5	Escuela Politécnica Nacional	Innovación económica y ambiental	Difusión, instrucción y aplicación de la guía de buenas prácticas ambientales para sectores industriales de bajo impacto en el barrio La Floresta
6	De los Hemisferios	Innovación social y cultural	La prensa de los peques
7	De los Hemisferios	Innovación social y cultural	Formación de la orquesta de instrumentos tradicionales del Ecuador
8	De los Hemisferios	Innovación social y cultural	Genios en potencia
9	Del Pacífico	Innovación social y cultural	De ciudad excluida a ciudad de pasión: <i>Ama a Quito</i>
10	ESPE	Innovación económica y ambiental	Mejoramiento de la calidad del agua en el barrio La Tola Alta de la parroquia Checa, cantón Quito
11	ESPE	Innovación de servicios públicos	Parqueadero inteligente implementado con sensores inalámbricos
12	ESPE	Innovación Económica y Ambiental	Bastón electrónico guiado para personas no videntes
13	ESPE	Innovación social y cultural	Robótica recreacional y educativa

14	ESPE	Innovación social y cultural	Paradas inteligentes para un tránsito ordenado
15	ESPE	Innovación económica y ambiental	Diseño, construcción e implementación de un sistema electrónico inteligente para el control de la velocidad máxima
16	Universidad Salesiana	Innovación de servicios públicos	WIS
17	Universidad Salesiana	Innovación social y cultural	Mujeres contando en voz alta
18	UDLA	Innovación de servicios públicos	Turismo virtual y movilidad digital para Quito
19	UDLA	Innovación de servicios públicos	Sistema integrado inteligente de movilidad urbana SIIMU
20	SEK	Innovación social y cultural	Innovación artística en los barrios quiteños usando tecnología 3D
21	SEK	Innovación social y cultural	Diseño e implementación de estrategias comunitarias participativas enfocadas en el desarrollo sostenible y el buen vivir en la AZ La Delicia
22	SEK	Innovación social y cultural	Retroalimentación social, conductismo y tránsito urbano inteligente
23	SEK	Innovación de servicios públicos	Diseño e implementación de un sistema de control y administración de accesos mediante la utilización de tecnología NFC para sistema integrado de transporte del DMQ
24	PUCE	Innovación social y cultural	Pantalla rota
25	PUCE	Innovación social y cultural	Gigantes sobre ruedas
26	PUCE	Innovación social y cultural	Portal <i>web</i> del conocimiento biocultural del DMQ
27	PUCE	Innovación social y cultural	OUR'S, espacios de calidad
28	PUCE	Innovación social y cultural	AYNI
29	PUCE	Innovación social y cultural	"Humano", por una ciudad más humana

Cuadro 2
Votos del jurado de calificación y selección

Categorías	Votos
Innovación económica y ambiental	1485
Innovación social y cultural	1929
Innovación de servicios públicos	1340
Total	4754

Cuadro 3
Ganadores de la Feria de Inoversidades

Categoría	Proyecto	Universidad	Monto
Innovación social y cultural	Documentación de música y arte	USFQ	USD 38 040
Innovación de servicios públicos	Diseño e implementación de un sistema de control y administración de accesos mediante la utilización de tecnología NFC para sistema integrado de transporte del DMQ	SEK	USD 20 000
Innovación económica y ambiental	Bastón electrónico guiado para personas no videntes	ESPE	USD 47 000

unión, procedió a seleccionar a los tres proyectos ganadores, de acuerdo a los criterios establecidos en las bases y considerando también la votación del público asistente a la feria. Los ganadores de la feria de universidades se detallan en el Cuadro 3

Los proyectos ganadores de la feria de universidades serán financiados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El seguimiento a su ejecución lo realizarán las dependencias municipales a cuyas experticias corresponden los temas que cada proyecto aborda, a saber:

- La Fundación Museos de la Ciudad, a través del Centro Cultural Metropolitano para el proyecto Documentación de música y arte.
- La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) y la Empresa Metro de Quito para el proyecto Diseño e implementación de un sistema de control y administración de accesos.
- La EPMMOP y Secretaría de Inclusión Social, a través del Consejo Metropolitano de Discapacidad (COMEDIS) para el proyecto de Bastón guiado para personas no videntes







Experiencias Latinoamericanas

Pasado, presente y futuro del metro de Medellín
y sus implicaciones socioculturales en el valle de Aburrá
María Elena Restrepo Vélez

Debates

Concepto y politicidad de Quito en el siglo XXI
Julio Echeverría

Espacios comunes, significados distintos:
graffiti, arte urbano y políticas públicas en la ciudad de Quito
Camila Mafla y Raúl Moscoso

Derecho a la ciudad: calidad de vida y posibilidades de
integración de la población colombiana residente en Quito
Raúl Moscoso

Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito

Las diversas dinámicas gubernamentales
de la gestión pública en las parroquias de Llano Chico y Nayón
Ximena Cabrera Montúfar y Diana Barragán Soto

Equipamientos de salud y dinámicas
poblacionales en el DMQ
Diego Mancheno, Jameson Mencías y Grace López

Documentación

Feria de universidades Ciudad digital
e innovación social
María Mosquera Varea