

Plan Equinoccio 21.©

Quito hacia el 2025

Quito, julio 2004

Plan Equinoccio 21[©]

Quito hacia el 2025

CRÉDITOS

1. Documento Base para la discusión – “Plan Quito Siglo XXI-2”

Dirección general

PACO MONCAYO GALLEGOS
Alcalde Metropolitano de Quito

Equipo sistematizador del documento base

Arq. Francisco Jijón (coordinador); Arq. Diego Carrión, Dra. Natacha Reyes, Arq. René Vallejo, Ing. Rita Vargas, Dra. Nilda Villacrés.

Consultas especializadas externas

Econ. Enrique Arias, Ing. Diderot Barreto, Mtr. Juan Patricio Navarro, Ing. Carlos Páez, Dr. Juan Samaniego

Consultas internas:

Coordinadores generales, Asesores, Directores metropolitanos, Gerentes de empresas públicas, Administradores zonales, Directores ejecutivos de corporaciones y fundaciones metropolitanas.

Información estadística:

Econ. Eliécer Estévez, Dr. Carlos Larrea, Econ. Lincoln Manguashca

2. Proceso de consulta ciudadana

Coordinación y facilitación

Fundación Esquel

Presentación propuesta

PACO MONCAYO GALLEGOS - Alcalde Metropolitano de Quito

Secretaría técnica

Asesoría de Prospectiva Estratégica - Municipio de Quito

Consultas ciudadanas

Gremios empresariales (Consejo de cámaras), medios de comunicación, universidades del DMQ (CONESUP), gremios profesionales, juntas parroquiales y organizaciones barriales, organizaciones de jóvenes, asociaciones de estudiantes secundarios y universitarios, organizaciones sociales, comunidad científica, comunidad financiera.

Equipo facilitador

María Piedad Maldonado, José Ignacio Donoso, Hugo Jaramillo, Norman Wray.

Equipo sistematizador

Alejandra Adoum (Coordinadora), María Cristina Coronel, Martha Coronel, Alexandra Escobar, Gabriela Ponce, Rocío Pazmiño, Juan Sebastián Martínez.

Soporte logístico

Coordinamos S.A.

3. Documento Ciudadano – “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025”

Coordinación y facilitación

Boris Cornejo – Fundación Esquel

Comisión ciudadana de redacción

Alan Cathey, Hernán Orbea, Karola Rodríguez, Álvaro Troya – (representantes de comisiones)

Secretaría técnica

Francisco Jijón, Diderot Barreto - Prospectiva Estratégica/MDMQ

Edición

Alejandra Adoum

INDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
NOTA METODOLÓGICA.....	9
PRIMERA PARTE: EL CONTEXTO HISTÓRICO	11
I. EL ENTORNO GLOBAL.....	11
1. LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	11
2. LA GEOPOLÍTICA DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	12
3. LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO	13
4. LA CIUDAD-REGIÓN ESPACIO DE INNOVACIÓN.	13
II. EL ENTORNO NACIONAL	14
1. INTRODUCCIÓN	14
2. LA ECONOMÍA NACIONAL.....	15
3. LA SOCIEDAD ECUATORIANA	17
4. LA POLÍTICA NACIONAL.....	17
III. QUITO EN EL PAIS Y EL MUNDO	19
1. QUITO: CAPITAL DEL ECUADOR Y EJE DE LA NACIONALIDAD.....	19
2. CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DMQ.....	20
2.1 <i>La Organización Territorial.....</i>	20
2.2 <i>La Economía</i>	22
<i>Quito: nodo de desarrollo económico regional</i>	22
2.3 <i>La Sociedad</i>	24
SEGUNDA PARTE: HACIA EL 2025.....	31
I. ORIENTACIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS.....	31
1. EL PLAN COMO CARTA DE NAVEGACIÓN.....	31
2. HACIA EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE.....	31
3. PREMISAS BÁSICAS	32
4. VISIÓN DE FUTURO	34
5. LAS POLÍTICAS GENERALES	34
6. LA VOCACIÓN ESTRATÉGICA DE QUITO.....	35
7. LOS EJES ESTRATÉGICOS	37
II. LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	40
1. EL EJE ECONÓMICO	40
1.1 <i>Programa de Promoción de Emprendimientos</i>	40
1.2 <i>Programa de Innovación.....</i>	41
1.3 <i>Programa de Desarrollo Turístico</i>	43

1.4	Programa de Generación de Recursos Financieros	44
1.5	Programa de Abastecimiento y Comercialización.....	45
1.6	Programa de Empleo	46
2.	EL EJE SOCIAL	47
2.1	Programa de Educación	47
2.2	Programa de Cultura.....	49
2.3	Programa de Salud.....	50
2.4	Programa de Protección Social.....	52
2.5	Programa de Seguridad Ciudadana	53
2.6	Programa de Deporte y Recreación	54
3.	EL EJE TERRITORIAL	56
3.1	Programa de Estructuración Territorial y Urbanismo.....	56
3.2.	Programa de Espacio Público.....	58
3.3	Programa de Vivienda	59
3.4	Programa de Movilidad y Accesibilidad.....	60
3.5	Programa de Infraestructura y Servicios.....	62
3.6	Programa de Calidad Ambiental.....	64
3.7	Programa de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia	65
4.	EL EJE POLÍTICO.....	66
4.1	Programa de Cohesión Social	66
4.2	Programa de Desarrollo de Capacidades Institucionales	68
4.3	Programa de Participación y Control Ciudadano	69
ANEXOS		71
1.	Listas de asistentes a los diálogos ciudadanos.....	73
2.	Listas de participantes en los talleres grupales de trabajo	87
3.	Priorización de programas y proyectos.....	93
4.	Análisis FODA documento base	99
5.	Bibliografía documento base	105

PRESENTACIÓN

Quito irrumpe en el siglo 21 en medio de una situación compleja y contradictoria, que condiciona el sentido de su futuro y determina los retos de su presente.

Por una parte, asiste a la emergencia de la nueva era civilizadora, aquella de la sociedad del conocimiento y de la globalización de la economía y la cultura, que abre desde las identidades locales enormes oportunidades para la humanidad. Y, por otra, es testigo de la descomposición del Estado Nacional, que se expresa en la ineficiencia de la gestión pública, en la obsolescencia de sus instituciones, en la persistencia de mezquinos intereses y en la corrupción generalizada, que paraliza el desarrollo y afecta gravemente la calidad de vida de quiteños y ecuatorianos.

Las ciudades del Ecuador no pueden seguir siendo arrastradas por el desconcierto y el descalabro de un sistema centralista que se cae a pedazos. La sociedad ecuatoriana no puede seguir poniendo parches a lo que no funciona y nunca va a funcionar.

Lo que vemos en el mundo actual nos insta a proponer una salida diferente. Observamos un mundo en constante y rápido cambio gracias a la revolución de la ciencia, la tecnología y la cultura, que ha modificado sustancialmente los modos de vivir, crear, trabajar, relacionarse y, con ello, las estructuras y las formas de gobernarse.

Las ciudades y regiones que progresan en el mundo son las que planifican estratégicamente y que han desarrollado su *capital social* y su *capital humano*, que no son sino la capacidad que tienen las comunidades de ponerse de acuerdo a fin de trabajar en conjunto y avanzar. Se trata de crear las condiciones para cimentar una sociedad en la que impere el *estado social de derecho* y para construir una ciudadanía que participe en la edificación solidaria de su futuro, únicas garantías de la consecución del bien común.

Ciudades como Quito tienen que buscar una salida estratégica para enfrentar sus problemas. Son las ciudades las protagonistas de las nuevas economías. Las ciudades-región se constituyen en la punta de lanza del desarrollo de los países y por ende deben ser espacios óptimos para la innovación. Se trata de *crear ciudades innovadoras*, con empresas y organizaciones que se integran a una comunidad cohesionada y trabajan codo a codo con gobiernos locales fuertes y eficaces. *Esto es, un sistema institucional de gobierno promotor, facilitador, organizador y regulador del desarrollo social, económico, territorial, cultural, institucional y político del Distrito Metropolitano de Quito.*

En consecuencia, el gran desafío concreto es lograr un acuerdo ciudadano al que converjan todos los actores sociales con el interés de hacer de Quito una ciudad democrática, moderna, equitativa, transparente y sustentable, mediante un instrumento claro, consensuado y

flexible que permita trazar el rumbo de progreso que le corresponde como capital y polo dinamizador del desarrollo del país.

El *Plan Equinoccio 21 (Quito hacia el 2025)* es un proyecto de todos los quiteños. Es la propuesta acordada por la sociedad en su conjunto: un *pacto ciudadano* que debe servir como carta de navegación para cualquier alcalde y administración que venga en el futuro y como instrumento de rendición de cuentas de la autoridad a la ciudadanía.

Comisión Ciudadana de Redacción

Quito, julio 2004

NOTA METODOLÓGICA

Por encargo del Municipio de Quito la Fundación Esquel llevó a cabo un proceso de consulta con diversos actores sociales de la ciudad respecto de la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

El punto de partida de dicho proceso fue un documento borrador preparado por los equipos técnicos de la Municipalidad, que fue ampliamente distribuido entre las más variadas audiencias individuales e institucionales representativas de la ciudadanía.

Esquel organizó nueve reuniones de diálogo, convocando a representantes de los medios de comunicación, del Consejo de Cámaras de la Producción, de la comunidad académica, de los gremios profesionales, las juntas parroquiales y barriales, de los estudiantes secundarios y universitarios, de los actores sociales organizados, de la comunidad científica y del sector financiero.

En cada uno de esos eventos el Alcalde de Quito y altos personeros municipales presentaron los objetivos y contenidos de la propuesta del Plan Estratégico, para luego proceder a un diálogo con los asistentes a fin de responder a inquietudes y escuchar sugerencias y comentarios que fueron debidamente recogidos y sistematizados para ser incluidos en el Plan.

Asimismo, se convocó a cuatro talleres grupales de trabajo siguiendo cada uno de los ejes estratégicos del Plan, para convocar posteriormente a una reunión de carácter técnico en la que se recogieron opiniones, se absolvieron interrogantes y se otorgó un sentido de prioridad a los proyectos del Plan, basándose en los criterios de urgencia, importancia y viabilidad. Cada uno de estos talleres fue facilitado y sistematizado por profesionales experimentados siguiendo un método de trabajo aceptado por los participantes.

Luego de concluida esa etapa, cada uno de los grupos de trabajo designó un representante para que integre, conjuntamente con un delegado de la Fundación Esquel y del Municipio de Quito, una comisión de redacción del *Plan Equinoccio 21 - Quito hacia el 2025*.

Esta comisión de redacción rindió cuentas de su labor a los grupos de trabajo y a representantes de las organizaciones que participaron en los nueve diálogos ya mencionados. Más de 600 personas de aproximadamente 317 instituciones de la sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito (véase el anexo correspondiente) participaron en este amplio proceso de consulta ciudadana.

PRIMERA PARTE: EL CONTEXTO HISTÓRICO

I. EL ENTORNO GLOBAL

1. La sociedad del conocimiento

A inicios de este siglo la humanidad enfrenta una situación de cambio acelerado y permanente. Los países avanzados han conseguido, merced a la evolución técnica y científica, pasar de la economía industrial a otra fundamentada en la capacidad de aplicar el conocimiento a la creación de nuevos conocimientos, en un marco de constante innovación.

Esta nueva era civilizadora se expresa de manera dramática en la irrupción de tres fenómenos interdependientes y determinantes de la dinámica económica, cultural y política de las sociedades contemporáneas: *la globalización de la economía y la cultura, la sociedad del conocimiento y la emergencia de la ciudad-región* como nuevo actor de la política interna e internacional.

La *sociedad del conocimiento* tiene dos grandes protagonistas: las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC¹) y las nuevas organizaciones y redes de relación entre organizaciones por las que dicha información circula continuamente. Sin duda, todos los sectores de actividad han visto o verán modificados sus procesos productivos gracias a las TIC, mientras que la aparición de las redes ha dado lugar a un mundo interconectado, a una *economía mundial* con capacidad de funcionar en tiempo real a escala planetaria.

De lo anterior se derivan los siguientes resultados:

- Se asocia la competitividad a la capacidad tecnológica y de innovación.
- La conducción política, en los diversos niveles, está en condiciones de canalizar estrategias de competitividad y desarrollo.
- Las economías locales deben adaptarse, con un mayor protagonismo, a los flujos y reflujos de la economía global. Se habla de pensar globalmente y actuar localmente.

En esta nueva y cambiante situación las organizaciones exitosas serán aquellas que se prueben eficaces a la hora de procesar información y generar conocimiento, condición para mejorar su productividad y

¹ Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) agrupan un conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, informática, telecomunicaciones, optoelectrónica y la ingeniería genética. Se caracterizan porque actúan sobre la información, penetran todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva, permiten canalizar a través de la interconexión la complejidad de una interacción creciente; lograr, a través de su flexibilidad, una reconfiguración constante; y, posibilitan la integración por convergencia de tecnologías específicas.

competitividad. En la era de la información la generación, adquisición y administración estratégica del conocimiento se han convertido en las fuentes fundamentales de la riqueza y el poder.

La sociedad de la información es la suma de la economía de la información y la cultura de la información, que comprende una ciudadanía multilingüe, una actitud abierta a la tecnología, una legislación de apoyo, costos adecuados de acceso, infraestructuras y regulaciones alcanzadas por consenso.

En la base de la economía del conocimiento se encuentran cuatro factores estrechamente interrelacionados:

- La difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- La tercerización progresiva de las sociedades.
- La internacionalización de la economía.
- El aumento y extensión de la educación, los saberes y el conocimiento.

Se debe advertir, sin embargo, que el nuevo papel de la información podría representar un freno para el desarrollo social si se produce una excesiva concentración y mercantilización. Es indispensable que el acceso efectivo a ella esté asegurado.

Solamente la transparencia y el pluralismo garantizarán la plena realización, a nivel mundial, de la sociedad del conocimiento.

2. La geopolítica de la sociedad del conocimiento

El siglo XXI presenta grandes desafíos para el Estado-nación instaurado durante la revolución industrial. Los cambios dramáticos que se han producido en la infraestructura económica conducen a una necesaria modificación de la superestructura política y jurídica. Dos son las esferas de la pérdida de poder efectivo del Estado-nación: la *supranacionalización* (que provee marcos regulatorios para la globalización) y la *descentralización* (que responde a las demandas de autonomía de las ciudades y regiones).

Las presiones hacia la supranacionalización obedecen a que el Estado está perdiendo autonomía en el manejo de asuntos tales como la macroeconomía, los derechos humanos, el ambiente, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., que caen progresivamente en la órbita de la comunidad internacional.

Por otra parte, la emergencia del poder subnacional es evidente. En el mundo entero se está operando una transición del Estado-nación hacia el *Estado de regiones*. Las economías regionales dinámicas resultan más funcionales a los nuevos circuitos de la economía mundial. La emergencia

de ciudades y regiones de preeminencia global está al origen de la reterritorialización del desarrollo.

Al caracterizarse la globalización por una compleja red de flujos de información, capitales, mercancías y personas que integra a todo el planeta, las ciudades-región se han constituido en nódulos de infraestructuras y servicios avanzados de esta red de flujos y así organizan y sustentan la economía mundial. Las ciudades que no logran articularse en este sistema de flujos globales quedan marginadas de los procesos de desarrollo.

En la actualidad, la ciudad y el territorio –la ciudad-región– ya no pueden ser entendidas como el mero continente de un conjunto de recursos, escasos o abundantes, susceptibles de ser explotados y transferidos ilimitadamente, sino como un elemento más que influye en la capacidad competitiva de la sociedad en su conjunto.

En estas condiciones, las ciudades están obligadas a calificar sus recursos humanos, infraestructurales y de servicios para generar condiciones favorables que atraigan inversiones, generen empleo, incrementen las exportaciones y aseguren niveles adecuados de calidad de vida para el conjunto de la comunidad.

3. La ciudad del conocimiento

La sociedad del conocimiento tiene en las ciudades su punta de lanza. Esto quiere decir que la ciudad tiene que transformarse en un *centro de gestión estratégica* en el marco de la economía global. La ciudad es el punto neurálgico de la sociedad del conocimiento: una compleja trama de la que hacen parte conjuntamente las tradicionales ventajas genéricas y aquellas específicas que se sepan crear.

Son elementos esenciales de la nueva ciudad el sistema educativo y la formación permanente, especialmente la universidad entendida como creadora, productora y difusora del conocimiento humanístico y tecnológico; y, la modernización de las estructuras de gobierno y organizativas, así como de la misma gestión del conocimiento.

4. La ciudad-región: espacio de innovación

La competitividad de la ciudad-región, que se fundamenta en gran medida en su capacidad para atraer actividades industriales y de servicios, depende de la contribución que pueda hacer a la calidad organizativa de su propio tejido económico.

En este contexto nace el concepto de distrito industrial, definido como un sistema productivo localizado donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en distintas fases, de un producto homogéneo. Lo característico de los distritos industriales es la compenetración e interacción entre la esfera social, política y económica: el funcionamiento de cada una de ellas está condicionado por la

organización y la manera en que operen las demás. Las decisiones que se toman en todas y cada una de las esferas repercuten en la estabilidad del sistema en general.

Los sistemas industriales regionales interactúan en el tejido empresarial intensivo en Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), el capital social y la organización interna de las firmas. La fuerza de los agrupamientos de PYMES radica en la generación de economías externas, basadas en los flujos de información de y personas, la cooperación interempresarial, la utilización de infraestructuras y servicios comunes, y la aplicación conjunta de nuevas tecnologías.

Los distritos industriales se asocian, desde el punto de vista organizativo, a un *sistema de constelación o red*, es decir a través de acciones cooperativas y de división concertada del trabajo. De estas redes hacen parte esencial unos mercados de trabajo especializados.

Un sistema regional innovador se crea por la conjunción de agentes públicos, privados y académicos que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas.

Las ciudades-región exitosas han logrado crear un entorno de innovación, toda vez que no sólo la actividad económica en general, sino específicamente los procesos de innovación tecnológica y las empresas e instituciones que los generan tienden a concentrarse en ciertos territorios, sobre todo de carácter urbano metropolitano. Es en estos espacios donde se dan las precondiciones que propician el surgimiento de innovaciones: acumulación de *know how* técnico, recursos humanos calificados, infraestructuras tecnológicas, universidades y centros de apoyo, capital de riesgo, entre otros, además de las ventajas que de por sí proporciona la proximidad espacial de las firmas innovadoras.

Las regiones exitosas buscan funcionar en sinergia con los Estados a los que pertenecen. No conviene en absoluto declarar la muerte del Estado-nación cuando le quedan tantas tareas por cumplir en los planos político, social y económico.

II. EL ENTORNO NACIONAL

1. Introducción

El final del siglo XX y el comienzo del Siglo XXI se recordarán en la historia ecuatoriana como una de las etapas más convulsionadas política, económica, social y ambientalmente. La transición desde un país agrícola hacia uno industrializado no pasó de ser una aspiración sentida en todos los ámbitos de desarrollo del Ecuador. No se crearon las condiciones institucionales, democráticas, sociales ni económicas, ni menos aún se superaron siglos de discriminación todavía sentida por los pueblos originarios.

Las grandes decisiones del país en virtud de las cuales llegamos a este punto siempre estuvieron concentradas en los grupos de poder, severamente caracterizados por una práctica política con perfiles autoritarios que ha sido una constante en los ciento ochenta años de vida republicana.

Pese a haberse producido un cambio de época desde la perspectiva global, el imaginario, las políticas y las prácticas nacionales no han variado sustancialmente, cuando ya han transcurrido cuatro años de un nuevo siglo y un nuevo milenio. Aún quedan muchos problemas estructurales que superar, pero también retos que enfrentar y potencialidades que desarrollar con las actuales y futuras generaciones.

2. La economía nacional

La situación de la economía nacional es deplorable: agobiados por una impagable deuda externa, con un capital social y humano en acelerado deterioro, no es posible vislumbrar en la actualidad una salida para la economía nacional. Los gobiernos nacionales, en un entorno de absoluta ingobernabilidad generada desde la propia dirigencia, especialmente la política, se dedican a administrar la coyuntura o, en el peor de los casos, a sobrevivir a las atávicas prácticas desestabilizadoras.

El discurso económico cepalino y su propuesta de industrialización por sustitución de importaciones, las aspiraciones de crear economías de escala mediante la integración o aquellas de un desarrollo equilibrado de la región gracias a una división internacional del trabajo racionalmente acordada, fueron propuestas de casi nula aplicación. La economía nacional salió del experimento con una industria débil y sobreprotegida, una gestión económica del Estado centralista inoperante y obsoleta, un sector agrícola gravemente debilitado y una deuda externa abrumadora y paralizante.

El cambio de discurso de los últimos 15 años, marcado por la impronta conceptual del neoliberalismo, tampoco ha dado resultado. Reformas parciales, privatizaciones incompletas y mancilladas por la corrupción, ninguna modernización del aparato productivo, incapacidad del sector político para acordar reformas económicas viables, una absurda liberalización del sistema financiero que hizo desbocar una corriente especulativa suicida y terminó en la mayor crisis bancaria de la historia, una conducción económica dogmática, para citar algunas de las realidades de las últimas décadas, han hecho del Ecuador un país aparentemente inviable.

Desaparecida la moneda nacional, sin la capacidad soberana de definir políticas monetarias y cambiarias, con una clase dirigente marcadamente ineficiente para dar sentido a un proyecto económico nacional, el Ecuador ya no decide soberanamente su destino, sino que éste se encuentra pautado desde los organismos internacionales de control financiero, que marcan las reglas para la estabilización, vía ajustes

estructurales que persiguen reducir la inflación y el déficit fiscal, a la vez que equilibrar la balanza de pagos, considerados como los requisitos únicos para poder alcanzar el siempre esquivo desarrollo.

Aún con un cumplimiento al pie de la letra de estos mandatos, los resultados esperados fueron totalmente opuestos a los previstos. Por ejemplo, la tasa de crecimiento media del PIB se redujo al 2,7% en la década de los 90, que concluyó con un desempleo abierto del 15,6%, una balanza de pagos negativa de USD -2.169 millones de dólares y una tasa de crecimiento anual de -8,8%².

Hoy, estos indicadores aparentemente han mejorado. Según cifras presentadas por el Ministerio de Economía en enero de 2004, el PIB se cerró para el 2003 en 26.844 millones con una tasa de crecimiento del 3%³; el superávit global fue del 2% y el primario se situó en el 5,2%; la inflación mostró un decrecimiento de un 6,1%; el tipo de cambio real cerró en 97,4 y el déficit de cuenta corriente alcanzó 3.226.6 millones de dólares. La relación deuda externa-PIB, representa el 48,9%. El mercado laboral mostró un desempleo del 10% anual, mientras el índice de salario real decreció hasta situarse en 103.3 dólares (año base 1994).

Otra de las recomendaciones desde los organismos financieros internacionales fue la de aumentar las principales exportaciones (petróleo crudo, banano, camarones y derivados del petróleo) y diversificar otras (de éstas, las flores son las de mayor auge). Sin embargo, estas expectativas tampoco se han cumplido según lo esperado por las altas tasas de interés, la incongruencia o inexistencia de políticas nacionales de fomento hacia la producción y las exportaciones, a lo que hay que añadir las ventajas, en la negociación bilateral y multilateral, alcanzadas por países vecinos que han copado nichos de mercado para productos similares a los ecuatorianos.

Otro factor gravitante en la economía nacional es la expulsión del capital humano por razones económicas, especialmente de la población económicamente activa. Aunque no existen análisis en profundidad respecto de los costos económicos a largo plazo por la emigración, los estudios se han concentrado en las remesas que, luego del petróleo, pasaron a ser el segundo rubro de ingresos en la economía nacional, que previsiblemente decrecerá en la medida en que los grupos humanos se vayan asentando en los países de acogida.

En términos de la economía, el peso de la deuda externa, la dependencia del comercio internacional, la carga presupuestaria del sector público, la baja productividad y competitividad de la producción y los servicios han conducido a una virtual quiebra del Estado. La situación es la de un país con enorme concentración de la riqueza en pocas manos, de una clase media que tiende a desaparecer y de una masa de gente empobrecida,

² Informe de Desarrollo Humano Ecuador 1999, PNUD.

³ Se espera un crecimiento del 5.5% para el 2004 (por el esperado incremento de las exportaciones, la exportación de crudos pesados y el alto precio internacional del petróleo).

desempleada o subempleada, que no recibe de la sociedad los medios indispensables para su subsistencia.

3. La sociedad ecuatoriana

La ubicación del país en los Andes y al mismo tiempo en el trópico ha incidido para que la población ecuatoriana sea étnica y culturalmente rica en diversidad, así como para que las relaciones sociales sean significativamente complejas y heterogéneas.

Se reconocen como los obstáculos estructurales más sobresalientes para el desarrollo social del país la excesiva concentración de los recursos productivos y la riqueza, la escasa generación de empleo e ingresos desde el sector moderno de la economía y la ausencia de políticas económicas y sociales que permitan redistribuir los esfuerzos realizados desde el Estado en sectores como la salud y la educación, y garantizar la dotación de infraestructuras, la generación de oportunidades y la entrega de servicios públicos en general.

A partir del ajuste estructural Ecuador, no ha salido de una crisis social que ha devenido en crónica como consecuencia de la pobreza extrema que afecta a segmentos grandes de la población, especialmente del sector rural. A causa de la pobreza mueren la mitad de los niños menores de cinco años, 1 de cada 5 sufre de desnutrición, 3 de cada 10 no completan la educación primaria y solo 4 de cada 10 adolescentes alcanzan los 10 años de escolaridad básica.

El origen étnico, la condición de género y las minusvalías físicas son también dimensiones sociales que discriminan y limitan las oportunidades de satisfacer las necesidades básicas y el acceso al mercado de trabajo y los recursos.

Fenómenos como la migración han dejado efectos ya visibles en la vida de las comunidades, especialmente en los sectores medios y empobrecidos: se han fragilizado las familias, se han desarticulado redes sociales de solidaridad y se han generado vacíos de afectividad en la niñez, que ha quedado a cargo de parientes y vecinos ante la ausencia paterna y materna.

La legislación nacional tiene un excelente marco en la Constitución Política vigente. No obstante, es aún una aspiración la exigibilidad de los derechos en la cotidianidad pública y privada, por los escasos niveles de ciudadanía y de apropiación individual de los mismos.

4. La política nacional

El Ecuador ha luchado durante largo tiempo por configurar una identidad nacional sobre la base de una historia milenaria y de múltiples complementariedades y afinidades, estimuladas por la existencia de viejos pleitos de límites y de amenazas reales provenientes del exterior. Paralelamente, ha tenido que enfrentar y vencer tendencias centrífugas

como fruto de una geografía generosa pero desintegradora y de poderes económicos y políticos regionalmente fracturados, sin capacidad de ejercer una hegemonía coherente con el afán elemental de cualquier clase dominante: perpetuar un sistema de acumulación que les favorece pero que requiere de un nivel mínimo de adhesión de las clases subordinadas para transformarse en proyecto nacional.

Un país sin una dirigencia lúcida y patriótica, carente de estadistas, estrategas, empresarios e ideólogos anula sus opciones de futuro. Resultado de ello ha sido, desde hace un cuarto de siglo –cuando con regocijo recuperamos la democracia–, una recurrente crisis política que ha provocado inestabilidad e incertidumbre.

Por su parte, el Estado, en manos de una enorme burocracia indolente (en gran medida no profesional y nacida del clientelismo político), se ha vuelto ineficiente y estático. Las empresas públicas han sido manejadas demagógicamente por administradores sin capacitación y se han convertido en centros de corrupción y en botín político del gobernante de turno.

En estos últimos tiempos el Estado ecuatoriano, unitario y centralista, se encuentra en crisis. La tendencia mundial actual muestra que una de las vías válidas para la resolución de la crisis del Estado pasa por la descentralización y por el fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización puede constituirse en el instrumento facilitador de una readecuación de las relaciones entre sociedad civil y Estado, de la profundización del proceso de democratización y de una reorganización territorial que privilegie el ámbito local como espacio para el desarrollo y la atención de las necesidades de la comunidad.

Las reivindicaciones locales por la descentralización se expresaron en el país en un amplio debate nacional (1998-1999) y en la formulación de diversos planteamientos de demandas sociales. Surgieron algunas propuestas institucionales⁴ y consultas provinciales que incluso demandaban procesos autonómicos. Como resultado de este proceso se generó un conjunto de instrumentos legales⁵ que han reconfigurado el ámbito de la gobernabilidad, han potenciado en algunos casos mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios y, en otros, han vuelto más complejas las competencias locales⁶.

A inicios de esta nueva década, la demanda, el debate y la instrumentación de la descentralización se han diluido en un discurso que

⁴ CONCOPE, Consejo Provincial de Manabí, Fuerza Ecuador, CONAM, entre otros.

⁵ El cuerpo legal en referencia está constituido por la Ley de Modernización (1993), Ley del DMQ (1993), Ley de Descentralización y Participación Social (1997), Ley de Distribución del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, Reforma Constitucional (1998) y Ley de Juntas Parroquiales Rurales (2000).

⁶ Que se sustentan en la Constitución, Ley de Descentralización, de Juntas Parroquiales. Algunos de los preceptos contenidos en estos cuerpos legales son contradictorios.

privilegia las reivindicaciones locales; en las prácticas políticas clientelares⁷ y en las resistencias y debilidades institucionales del gobierno central; en la pretendida conformación de agrupaciones regionales a partir de la casi exclusiva “reunión de sus autoridades”; en la activa demanda de gobernabilidad de las juntas parroquiales rurales; y, en una amenaza a la capitalidad de Quito.

Pese a lo inconcluso del proceso de descentralización, se ha potenciado y reivindicado el papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local y en la gobernabilidad. Al respecto se destacan importantes experiencias en el país.⁸ Una de las más relevantes por su magnitud y complejidad es la de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito impulsada por la administración 2000-2004, que ha asumido competencias, ha realizado diferentes adecuaciones e innovaciones institucionales y ha puesto en marcha políticas para promover el desarrollo de Quito y su área de influencia.

Frente a la internacionalización en la toma de algunas decisiones trascendentes para la vida de los países -por ejemplo el modelo económico y el papel del Estado en el relacionamiento global- el país está a la zaga frente a temas cruciales como el posicionamiento económico global. Asuntos como la seguridad nacional, el Plan Colombia y sus efectos, el desplazamiento de cada vez mayores grupos de refugiados por el conflicto hacia el Ecuador, las incursiones de fuerzas beligerantes en el territorio nacional, claman por una política exterior coherente.

III. QUITO EN EL PAIS Y EL MUNDO

1. Quito: Capital del Ecuador y eje de la nacionalidad

Quito es símbolo y eje que configura la nacionalidad ecuatoriana por su condición de capital de la República, su proceso histórico y su riqueza cultural. Es centro político, económico y de decisiones económico-financieras, administrativo, turístico, educativo y cultural de alcance nacional y regional. Es nodo privilegiado de comunicaciones e intercambios entre personas, bienes y servicios, debido a su localización⁹, tamaño, escala y diversidad económica, social, cultural y funcional. Es también núcleo con potencialidades de desarrollo tecnológico y es una región de producción y consumo de escala.

⁷ El “caso Emmanuel” muestra de modo fehaciente el uso clientelar de partidas presupuestarias como forma de asignación de recursos *con dedicatoria* a algunos gobiernos seccionales.

⁸ En esta línea se pueden considerar también como ejemplos paradigmáticos de gestión local las prácticas de municipios como los de Cotacachi, Guamote, Cuenca, Loja, Otavalo y Manta, especialmente en participación ciudadana, descentralización, planificación participativa y gestión de servicios.

⁹ Mantiene fuertes enlaces de manera directa con los otros cantones de la provincia de Pichincha, con las provincias de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Esmeraldas, Manabí, Napo, Sucumbíos y Orellana, y con el sur de Colombia.

Quito es (junto con Guayaquil) uno de los dos principales polos de desarrollo del Ecuador, que mantienen relaciones de complementariedad de larga data. Igualmente, la región de Quito comparte con sus parroquias y con cantones y provincias vecinos un sinnúmero de interdependencias. Durante las últimas décadas, el Distrito se ha mantenido como un importante polo de atracción de flujos migratorios, y ha establecido interrelaciones de diversa índole de intercambio y trabajo.

Esto supone un conjunto de ventajas que pueden ser aprovechadas para el futuro del DMQ, con el propósito de alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo, y constituye un referente favorable para establecer formas de mancomunidad que contribuyan al proceso de descentralización e integración del país.

Quito y su región presentan algunas ventajas comparativas: su ubicación geoestratégica, su dimensión, sus características biofísicas, la existencia de importantes infraestructuras y servicios, su cultura productiva y su base económica diversificada, y la existencia de ciertos sectores económicos que han penetrado mercados externos con relativo éxito.

Estos factores pueden devenir en ventajas competitivas si se actúa con prontitud para superar el atraso tecnológico y la baja productividad, la mentalidad y cultura poco inclinadas a la internacionalización, y si se asegura la dotación adecuada de servicios y equipamientos para atender los requerimientos de la población y aquellos que demanda la nueva era global.

2. Características de la situación actual del DMQ

2.1 La Organización Territorial

El territorio

El Distrito Metropolitano de Quito es un conjunto territorial de 422.802 hectáreas, localizado en un entorno majestuoso, rico y diverso, de múltiples contrastes en lo geográfico, ecológico y paisajístico. Es un sitio profundamente arraigado en una milenaria e inmensa densidad cultural; es asiento de importantes culturas aborígenes y lugar privilegiado de la colonización hispánica; es origen y continuidad histórica de la gesta de la nación.

La estructura territorial

La estructura territorial del DMQ es el resultado de un proceso de organización y ocupación del suelo acaecido durante siglos, producto de las relaciones de la ciudad de Quito con los centros poblados de la

periferia y el área rural. Por su parte, la estructura territorial se ha visto fuertemente condicionada en la forma de crecimiento por las características geográficas del sitio.

Este proceso ha creado un polo urbano orientador de la dinámica de configuración del territorio, que es la ciudad de Quito. El continuo urbano constituido por la ciudad establece un esquema de articulación radial concéntrica de las áreas de expansión urbana, a manera de un arco que sigue las plataformas en que se sitúan los asentamientos de la periferia. La forma de expansión urbana de Quito hacia los extremos norte-sur y hacia los valles orientales colindantes ha generado un complejo y dinámico sistema de interrelaciones e interdependencias.

Principales transformaciones urbano-espaciales

Durante las dos últimas décadas Quito y su región metropolitana han experimentado significativas transformaciones urbano-espaciales. La ciudad compacta históricamente conformada en el valle de Quito se vuelca desde dentro hacia fuera, provocando un proceso de periurbanización de carácter expansivo. Esta forma de crecimiento urbano ha creado una suerte de ciudad dispersa que progresivamente incorpora varios poblados y áreas agrícolas, en los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui-San Antonio de Pichincha.

A efectos de acompañar la expansión y los cambios en el uso del suelo en la ciudad dispersa, las obras públicas realizadas por la Municipalidad tales como infraestructura vial y servicios (agua potable, electricidad, alcantarillado y teléfonos) han estimulado el desarrollo de nuevas áreas de urbanización.

Paralelamente, en la ciudad compacta se han suscitado cambios en los usos del suelo y en la forma de organización y funcionamiento de las actividades urbanas sobre todo por la densificación y el deterioro de algunas áreas de la centralidad, la emergencia de nuevos estilos de vida y patrones de consumo, la existencia de grandes áreas vacantes libradas a la especulación y, finalmente, por las políticas y acciones municipales, que no han sido capaces de corregir estas distorsiones. En la ciudad consolidada también han ocurrido cambios de envergadura, resultantes del deterioro urbano, la presencia de actividades "modernas", el incremento de la pobreza y la precarización del trabajo, la ampliación de la infraestructura urbana y alteraciones en las regulaciones del uso del suelo.

Por otra parte, estos cambios urbano-espaciales han reforzado esa suerte de dualismo, producto de lo cual dos ciudades coexisten traslapadas: la ciudad formal y moderna y la ciudad informal y atrasada.

2.2 La economía

Quito: nodo de desarrollo económico regional

En términos territoriales, la ciudad de Quito, sus áreas conurbadas y su región circundante son el centro de una red urbana que articula un conjunto diverso y heterogéneo de zonas económicas y productivas (agropecuarias, industriales, agroindustriales, forestales, mineras, petroleras) y se vertebra por dos ejes de flujos de capitales, bienes, servicios y personas.

Por una parte, un eje, en dirección norte-sur, por el corredor interandino que une el sur-centro de Colombia, atravesando el Ecuador, hasta el norte del Perú; y, por otra parte, otro eje, en dirección este-oeste, que vincula la cuenca amazónica brasileña y el Atlántico a través del río Napo y el puerto de Orellana con la cuenca del Pacífico mediante los puertos de Esmeraldas y Manta, cruzando la importante zona agroproductiva de Santo Domingo de los Colorados.

Las ciudades y áreas de influencia ubicadas en estos ejes son los mercados naturales de la producción de la región, el origen de los productos de consumo y reexportación de la ciudad, y generan una importante demanda de diversos servicios que ofrece el Distrito.

Desde los años 1970 se inicia en el DMQ una transformación y diversificación de la economía como efecto, entre otras cosas, de la producción y exportación petrolera. El distrito se convierte, además, en núcleo significativo de producción industrial y de servicios financieros y empresariales.

En la actualidad el DMQ constituye el principal polo de desarrollo industrial andino del Ecuador¹⁰. Además, se desarrollan los sectores de conocimiento y tecnología ligados a la consultoría empresarial y de ingenierías, las telecomunicaciones, el *software* y, en menor escala, la biotecnología y las energías alternativas. Asimismo, Quito se afirma como el centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía aérea¹¹ y terrestre, por lo que es clave el sector de transporte en general.

En Quito se ha logrado un significativo desarrollo empresarial¹². Debido a la concentración económica en el medio urbano y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, los servicios y

¹⁰ Concentra más del 65% del número de establecimientos fabriles, del personal ocupado, de la producción total y de la inversión de capital. Básicamente en actividades de punta y especialmente de la industria textil, metalmecánica y de acero, de productos químicos y farmacéuticos, editorial y artes gráficas (en el DMQ se produce el 80% de los libros que se publican en el país), de la agroindustria relacionada con las exportaciones de flores, vegetales exóticos, cárnicos y lácteos y, en menor proporción, el procesamiento de aceite de palma, producción avícola y de licores.

¹¹ Con el 70% del turismo internacional y el 80% de la carga aérea del total nacional.

¹² De las 28.745 sociedades registradas en la Superintendencia de Compañías en 2003, 9.927 (el 35 %) corresponden a Pichincha; en Quito se encuentran 8.928 empresas (el 31% del total del país), ocupando al 45% de los empleados, con el 41.5% de los ingresos y el 42% del patrimonio. Hacia el año 2002, de las mayores 1.000 compañías del país en el DMQ se concentraban 438 empresas, con el 49% de los activos, el 44% del patrimonio y el 41% de las ventas, respecto del total nacional.

el comercio, éstos se han convertido, con más del 50%, en el eje de las actividades económicas del DMQ.

La localización y distribución espacial de las actividades económicas en el DMQ es altamente polarizada. Desde hace dos décadas la ciudad rompe con su forma tradicional de crecimiento en el Valle de Quito y se proyecta hacia los valles circundantes en un proceso de integración espacial, conformando una amplia base económica industrial y comercial articulada a las cuencas agrarias más dinámicas de la región centro-norte de la Sierra. En estos valles se asientan importantes empresas e instalaciones industriales, agroindustriales y agropecuarias. Por otra parte, el resto de las principales actividades económicas se ubican de modo predominante en los sectores centro-norte y sur de la ciudad.

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

La economía regional de Quito está constituida por un espacio económico y territorial que integra, dinamiza y articula de forma complementaria a diversos cantones y provincias. El distrito es también un centro para la operación de actuales y potenciales "nichos" de los mercados nacional e internacional.

Durante las últimas décadas la economía del DMQ ha consolidado su influencia regional y ha diversificado la producción y los servicios, con una parte de la producción local orientada hacia el mercado internacional. Por todo ello, el DMQ se ha convertido en un centro económico que presenta interesantes perspectivas comerciales respecto del mercado nacional e internacional, lo que indica que ha entrado en una nueva etapa histórica de su desarrollo. Estos procesos han derivado en la conformación de una base productiva que puede constituirse en la plataforma para enfrentar los retos de la globalización, siempre y cuando se produzcan cambios cualitativos en la productividad y competitividad de la industria y los servicios.

2.3. La sociedad

La población

En el año 2001, según el Censo Nacional, el Distrito Metropolitano albergaba una población de 1'842.201 habitantes, de los cuales 1'414.601 habitaba en el área urbana. Si a ello se suma la población de los cantones Rumiñahui y Mejía, altamente integrados a Quito, la población del área de

influencia directa del DMQ alcanza un total aproximado de 2 millones de habitantes.

Respecto de la distribución poblacional, de estos casi dos millones de habitantes el 82% vive en las áreas urbanas. El 18% restante habita en las áreas suburbanas y rurales que forman parte del territorio del Distrito y de los cantones mencionados. La urbanización de la periferia ha generado un descenso del crecimiento poblacional en el área central de Quito y un crecimiento en la periferia interna y de los valles de Los Chillos, Tumbaco, Calderón y Pomasqui-San Antonio de Pichincha y del cantón Rumiñahui.

En el comportamiento demográfico del DMQ en la última década se observa una reducción de la tasa de crecimiento vegetativo del 1,9% al 1,6%; y un descenso de la tasa de inmigración del 2,7% al 1,3% entre 1990 y 2001¹³. Por otra parte, se estructura una población en transición demográfica hacia el envejecimiento.

Estimaciones preliminares señalan que, sin considerar eventos migratorios inesperados, el DMQ tendría en el 2009 una población de alrededor de 2'200.000 habitantes y considerando los cantones más próximos de la provincia de Pichincha (Cayambe, Pedro Moncayo, Rumiñahui y Mejía) se conformaría un conglomerado de 2'600.000 habitantes. Para el 2015 estos números serían de 2'500.000 y 2'950.000 respectivamente y para el año 2034 de 3'700.000 y de 4'200.000 habitantes¹⁴.

La expresión territorial más significativa de los cambios en la distribución poblacional constituye la urbanización periférica ocurrida desde mediados de la década de los 1980, como consecuencia de importantes migraciones intradistritales hacia los valles de Los Chillos, Tumbaco, Calderón y Pomasqui-San Antonio de Pichincha. Esta forma de crecimiento, entre otros fenómenos, ha generado conflictos de circulación y movilidad debidos a la insuficiente e inadecuada infraestructura vial y a los precarios e irracionales sistemas de transporte público.

Empleo y situación laboral

En el DMQ reside el 15,15% (1'842.201 habitantes) de la población nacional (12'156.608 habitantes), en un espacio que representa apenas el 1,65% del territorio nacional y concentra el 17,4% (785.054 personas) de la Población Económicamente Activa (PEA) del país (4'553.746 personas)¹⁵.

La población ocupada se conforma en su mayoría de hombres (58%) frente a un 42% de mujeres. En cuanto a la estructura de la PEA según ramas principales de actividad, en el año 2001 el DMQ concentraba una

¹³ El DMQ reduce su condición de destino intensivo de flujos inmigratorios para transformarse en centro "exportador" de fuerza de trabajo calificada, sobre todo a partir de la quiebra bancaria de 1999-2000, con la consecuente generación de una compleja problemática social.

¹⁴ Considerando un porcentaje de crecimiento vegetativo más inmigración del 2,2%.

¹⁵ Según el Censo Nacional de 2001.

muy significativa porción del total nacional¹⁶. Características semejantes se observan en lo relativo a la estructura de la PEA según grupos ocupacionales principales¹⁷.

En los últimos años, la subocupación ha crecido significativamente: de 33,77% en julio de 1998 a 50,74% en septiembre de 2000¹⁸. Una buena parte de la población ha encontrado en el sector informal una alternativa de subsistencia debido a la inestabilidad de la economía y a la incapacidad del mercado laboral de absorber la creciente mano de obra.

Es preocupante el desempleo de la juventud y de las personas con bajos niveles de educación¹⁹, y alarmante el número de niños y adolescentes que trabajan en malas condiciones²⁰.

En cuanto a la distribución del ingreso²¹, en el DMQ se concentraba el 28,3% del total nacional (en comparación con Guayaquil con el 27,2% y Cuenca con el 4,1%). Los ingresos promedio por hogar, per cápita y por perceptor en el DMQ son comparativamente más altos que en otras ciudades del país²².

La crisis económica nacional de los últimos años ha significado una importante pérdida de empleos en la región de Quito²³, por lo que frente a las limitadas oportunidades laborales, a la depreciación del salario real y al deterioro de las condiciones de vida de la población se han incrementado

¹⁶ En minas y canteras el 21,3%; en manufactura el 24,3%; en electricidad, gas y agua el 18,8%; en construcción el 21,4%; en comercio, hoteles y restaurantes el 20,5%; en transporte, almacenamiento y comunicaciones el 21,8%; en servicios financieros el 33,4%; en servicios personales y profesionales el 22,7%; y, en otras el 24,2%.

¹⁷ El DMQ contaba con alrededor del 34,8% de los profesionales y técnicos del país; el 28,7% de directores y funcionarios públicos superiores; el 26,8% del personal administrativo; el 28,6% de comerciantes y vendedores; el 21,3% de los trabajadores de los servicios; el 20,6% de los mineros, hilanderos y otros; y, el 20,6% de artesanos.

¹⁸ La población subocupada está compuesta mayoritariamente por mujeres (67%). Las personas que disponen de un nivel de instrucción primario o secundario son las que conforman la población subocupada (40% y 39% respectivamente). En su mayoría están en el sector informal (54%); el sector moderno reúne al 36% de esta población.

¹⁹ El grupo comprendido entre 15 y 28 años participa con un importante 51% en el desempleo y la desocupación se concentra en los niveles de educación más bajos, primaria (26%) y secundaria (52%), siendo menor en el segmento de población con niveles de educación superior (22%).

²⁰ El DMQ tiene una población estimada (al 2001) de 418.465 niños y adolescentes de entre 6 y 18 años de edad que trabajan. De estos cerca del 6% (24.174) lo hacen a tiempo completo o con horario prolongado, de los cuales el 61% son hombres y el 39% mujeres. De los niños trabajadores el 78% solo trabaja y no asiste a ningún establecimiento de enseñanza formal. (Según la encuesta de Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano (BCE - PUCE).

²¹ Datos de la Encuesta de Hogares para el período agosto-octubre 2003.

²² En el DMQ el ingreso promedio por hogar era de USD 888, frente a Guayaquil con USD 682 y Cuenca con USD 738. El ingreso per cápita en el DMQ era de USD 237, mientras que en Guayaquil era de USD 162 y en Cuenca USD 176. Por su parte, el ingreso promedio por perceptor en el DMQ alcanzaba USD 485, en tanto que en Guayaquil era de USD 333 y en Cuenca de USD 398.

²³ Estimaciones realizadas para el período 1998-2000 suponen que en el DMQ más de 2.500 empresas han cerrado sus operaciones en las diversas ramas de actividad, siendo las más afectadas las de construcción, manufactura y comercio.

la informalidad y las migraciones al extranjero. El DMQ ha contribuido significativamente al éxodo de ecuatorianos al mundo²⁴.

La discriminación ocupacional y salarial por género²⁵ y por grupo étnico-cultural²⁶ es una dramática realidad que agobia especialmente a mujeres y a la población indígena y negra.

La pobreza en el DMQ es un fenómeno latente que afecta a un grupo importante de la población (45%) y la margina de cualquier posibilidad de desarrollo en ámbitos laborales, educativos, de salud y participación ciudadana, lo que incide negativamente en el propio desarrollo del Distrito pues destruye capital humano.

Educación

La esperanza de tener una remuneración digna y posibilidades reales de superación personal depende, en muchos casos, de que las personas hayan alcanzado buenos niveles de educación. En términos generales, los de la población del DMQ son relativamente altos, especialmente en el área urbana. Sin embargo, si se compara la población pobre con la no pobre se observa que en la primera hay el doble de analfabetos, tres veces más analfabetos funcionales, tres años menos de escolaridad y seis veces menos población universitaria.

Salud

En cuanto a la situación de salud en el DMQ, la esperanza de vida al nacer es de 67 años en promedio²⁷. La tasa de mortalidad general es de 5.1 por cada 10.000 habitantes²⁸. El perfil de morbilidad es de transición epidemiológica, donde coexisten enfermedades infecciosas y crónico-degenerativas.

²⁴ Desde 1998 el porcentaje de emigrantes llega al 7% de la PEA, el 55% son hombres y el 45% mujeres, es población joven en edad productiva: el 53% tiene entre 29 y 44 años, y el 28% entre 15 y 28 años. La mano de obra emigrante es en su mayoría calificada, el 63% tiene instrucción secundaria y el 17% nivel universitario.

²⁵ La PEA la conforman aproximadamente 785.054 personas, de las cuales el 56,35% corresponden al segmento de población masculina y el 43,64% al de la femenina. Mientras el 63% de los hombres en edad de trabajar se ofertan en el mercado laboral, tan solo el 49% de las mujeres lo hacen. Se constata que 93,6% de hombres se encuentran ocupados y solo el 6,3% están desocupados. En cambio, entre las mujeres el 89% se encuentra de alguna forma ocupada, pero el 35% de la PEA femenina se ubica en la subocupación y el 11% busca trabajo sin poder encontrarlo.

²⁶ La población del DMQ está compuesta en su mayoría por mestizos (68%) y blancos (25%) y agrupa a una minoría de indígenas (4%) y afroecuatorianos (3%) que no gozan de igualdad de oportunidades y son excluidos como sujetos económicos. Mientras un indígena recibe un sueldo mensual de USD 89, un mestizo percibe USD 164 y una persona de raza blanca USD 268 (INEC, datos de encuesta 2003).

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

²⁸ Las principales causas de morbilidad ambulatoria son infecciones respiratorias agudas, parasitosis, enfermedad diarreica aguda, infección de vías urinarias, desnutrición, dermatitis, entre otras. Los egresos hospitalarios más frecuentes son partos, neumonía, hipertrofia prostática, bronquitis, colecistitis, entre otros. Las principales causas de muerte hacen referencia a enfermedades cerebro-vasculares, afecciones originadas en el período prenatal, enfermedades del corazón y accidentes de tránsito (INEC. Estadísticas Vitales. 2000).

Respecto de la salud reproductiva, la tasa global de fecundidad es de 3,4 niños por mujer²⁹. En lo que concierne a la salud de la niñez, la tasa de mortalidad infantil es de 32,8 niños por cada 1.000 niños nacidos vivos³⁰. El indicador de desnutrición crónica³¹ muestra que en la ciudad de Quito un 46% de los niños menores de 5 años se encuentran en estado de desnutrición.

Las condiciones de la población en el DMQ son relativamente mejores que en el resto del país. No obstante, los indicadores de pobreza dan cuenta de una situación altamente crítica.

Seguridad

En el DMQ la seguridad –de personas, bienes y territorio– se encuentra sometida a amenazas que provienen de tres fuentes principales: a) el contexto geográfico y natural en se encuentra ubicado: uno de los sitios del planeta en el que confluyen riesgos volcánicos, sísmicos y geomecánicos; b) la desestructuración sociocultural y la pérdida de valores que afectan al conjunto de la región, con la consecuente descomposición social; y, c) la emergencia de una delincuencia profesional y organizada como producto de enormes “economías marginales”: el robo de escala, la extorsión, el lavado de capitales, el narcotráfico, el contrabando.

Se puede, pues, afirmar que las situaciones de riesgo en el DMQ son multicausales y se derivan de las desigualdades sociales y económicas; del incipiente control de la delincuencia; de la existencia de una cultura que tolera y fomenta la violencia, en especial la intrafamiliar, de género y el maltrato infantil y juvenil; del debilitamiento de la cultura ciudadana de solidaridad, paz, convivencia y respeto hacia lo público; de las carencias en materia de prevención y mitigación de desastres naturales³².

La violencia ha crecido en el Distrito desde 1990: la tasa promedio de suicidios entre 1995 y 2000 fue de 4,25 por 100.000 habitantes; la de homicidios de 12,09; la de homicidios entre hombres de 10,79; para las mujeres la tasa es de 1,3. La proporción entre hombres y mujeres es de 8 a 1. En el 2003³³ la mayoría de muertes violentas se produjeron por accidentes de tránsito. El promedio diario de muertes violentas fue de 3,63

²⁹ Esta tasa es menor en el área urbana (3 niños por mujer) y mayor en el área rural (4,7 niños por mujer). El porcentaje de madres que han tenido un parto asistido profesionalmente es de 72,34%. (Encuesta de Condiciones de Vida de 1999).

³⁰ La tasa de mortalidad infantil para el área urbana es de 29,4 y para el área rural de 42,8 niños por cada 1.000 habitantes.

³¹ Desarrollado por el DANS-CONADE-MSP, que combina información del censo de 1990 y las encuestas de condiciones de vida.

³² Falta de coordinación y planificación inter e intrainstitucional; inadecuada información y comunicación; carencia de un marco legal global coherente y sistemático; insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros.

³³ Según información sobre el DMQ del Departamento de Medicina Legal de la Policía Nacional.

y el de homicidios se situó en 0,92. La percepción de inseguridad en el 2003 se ubicó en alrededor de 78%³⁴.

Todo esto volvió necesaria la formulación consensuada e instrumentación de un Plan Estratégico de Seguridad. Para hacerlo se partió de la convicción de que mientras mayor sea la participación ciudadana, mayor conciencia tendrán los ciudadanos de sus derechos y deberes para enfrentar conjuntamente la complejidad de los problemas urbanos actuales. En el DMQ es el gobierno local el que ha asumido el reto, para lo cual se apoya en la creación de una tasa de seguridad y la puesta en marcha de la Corporación de Seguridad del Distrito.

2.4 El modelo de gestión del DMQ

En la última década la gestión metropolitana se ha descentralizado de manera parcial debido, entre otras razones, a la necesidad de enfrentar las nuevas exigencias de la política económica en el contexto de la globalización y a la crisis del sector público central. Las diferentes administraciones municipales han intentado adecuar la institucionalidad tanto para asumir nuevas competencias cuanto para lograr una gestión eficiente y eficaz de la propia institución.

A partir del 2001 y a fin de operativizar la propuesta del plan Siglo XXI se elaboraron tres instrumentos fundamentales para el funcionamiento del DMQ:

- Un Programa de Desarrollo Institucional³⁵.
- El diseño e implementación del Sistema de Participación Ciudadana.
- El Plan General de Desarrollo Territorial que diseñó la estructura de centralidades como base de un desarrollo territorial descentralizado, soporte de un proceso de gobernabilidad democrática.

De esta manera, se ha configurado un modelo de gestión del desarrollo que privilegia la eficiencia administrativa a través de la gestión por resultados; complementa el proceso de desconcentración, descentralización y empresarización metropolitana; y, promueve la cooperación pública privada y la coordinación institucional para la gestión de (nuevas) competencias y proyectos metropolitanos.

Las nuevas competencias y funciones asumidas en 1993 están relacionadas con el control del uso del suelo en el Distrito incluyendo las áreas rurales, la planificación y gestión del transporte (tarifación incluida) y la gestión y control del medio ambiente. A partir de entonces y aplicando la Ley de Descentralización, la municipalidad ha tramitado la creación del subsistema educativo municipal y ha asumido algunas competencias de salud³⁶, la prestación del servicio de Bomberos (2001), el transporte aeroportuario (2001), la recaudación del 25% del impuesto a la renta (2001), la planificación y gestión de las actividades turísticas (2002), la

³⁴ FLACSO 2003.

³⁵ MDMQ. Revista Diálogo Local, 2001. p 26, 27.

³⁶ Que incluía la administración y gestión del Hospital del Sur Enrique Garcés.

coordinación del Consejo de Seguridad Ciudadana y, por decretos de emergencia en coyunturas de fenómenos naturales, la de la Defensa Civil.

No obstante, pese a que estas nuevas competencias han sido trasladadas por mandato de ley, su gestión ha enfrentado limitaciones y resistencias gubernamentales por determinaciones políticas o financieras, lo que ha imposibilitado la provisión de mejores prestaciones como en el caso del control policial del tránsito, la conservación de bosques, la explotación de canteras. Por añadidura, el traslado de competencias no ha estado acompañado de la debida asignación de recursos que dispone la norma constitucional.

La participación ciudadana dentro del Sistema supone la constitución de espacios de interlocución entre la población y los actores gubernamentales en cuatro niveles territoriales; el metropolitano (que incluye mesas temáticas y consejos sociales), el zonal, el parroquial y el barrial.

Al existir, por mandato constitucional y legal, un régimen autónomo adicional –el de las juntas parroquiales– se ha logrado una coordinación estrecha, como fruto de la entrega de recursos financieros y obras de equipamiento que han permitido una buena relación, pese a que la puesta en marcha de un sistema desconcentrado a través de administraciones zonales, como el de Quito, entraña disputas de representación y de legitimidades compartidas con efectos negativos en la gobernabilidad de algunas de estas jurisdicciones.

Por otra parte, si bien se ha reconocido una gran movilidad social en la constitución de los cabildos barriales, sectoriales (parroquiales) en áreas urbanas, y temáticos o sociales (de niños, mujeres, indígenas, negros), las limitaciones económicas de la municipalidad empiezan a evidenciarse como una real amenaza a esta forma de gestión, pues pueden desalentar, desmovilizar y deslegitimar la construcción de ciudadanía que subyace a este modelo.

SEGUNDA PARTE: HACIA EL 2025

I. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

1. El Plan como Carta de navegación

El horizonte del desarrollo de Quito tiene que ser generacional. Este es el ritmo que impone la historia a los procesos de transformación profunda que suponen cambios culturales definitivos y que deben estar anclados en temporalidades emblemáticas y referentes prospectivos que marquen y den sentido a las expectativas de desarrollo.

El Plan tiene como propósito ser, durante estos próximos 20 años, la carta de navegación para el desarrollo de Quito. El norte de este viaje por la historia es

- *activar un proceso de desarrollo humano sustentable para crear condiciones de equidad e inclusión, ampliación y universalización de las oportunidades, y mejoramiento sostenido de la calidad de vida de toda la población, con el fin de conseguir el bienestar, la plena realización y la convivencia armónica de la comunidad.*

El Plan Equinoccio 21 propone una visión y recoge las ideas fuerza para orientar la acción de la Municipalidad y del conjunto de actores de la sociedad quiteña. Asimismo, define los ejes estratégicos, los programas y los proyectos que requiere el DMQ para alcanzar sus ambiciosos objetivos de desarrollo.

Un Plan de esta naturaleza, concebido como un **pacto ciudadano** que nace del conjunto de la sociedad, permitirá aunar esfuerzos colectivos para solucionar los problemas actuales y enfrentar con posibilidades de éxito los retos impuestos por el cambiante entorno nacional e internacional. Ese afán debe estar imbuido de sentido de futuro e imaginación para lograr, en último término, una transformación cultural en la manera de ser, de actuar y de habitar el territorio.

2. Hacia el desarrollo humano sustentable

La ciudad que queremos construir –y que vamos construyendo quiteños y quiteñas– debe ser un espacio de vida y convivencia en el que sea posible la existencia solidaria de una comunidad en busca de su felicidad. Deseamos una ciudad que se funde en valores compartidos, como el respeto por la dignidad humana, el empleo de la razón como medio para dirimir los conflictos, la verdad como antídoto contra el escepticismo y la confianza como base de las relaciones sociales. Buscamos crear una comunidad solidaria al servicio de todas las personas, en especial de las más vulnerables y desprotegidas.

Por todo ello, el Plan Equinoccio 21 ubica al ser humano en el centro de la

planificación, de la que es sujeto y objeto: participa en cada una de sus etapas como protagonista principal de su propia realización personal y comunitaria. Es una propuesta humanista, en la acepción más amplia del término, ya que todo desarrollo cultural supone transformación y crecimiento de las personas y, por lo mismo, éste debe ser el fundamento de un auténtico desarrollo integral.

Para lograr el desarrollo humano sustentable se plantea que Quito debe ser

- *un espacio para la convivencia basada en principios básicos como la cultura de paz, la inclusión, la pluralidad y la tolerancia hacia las diversas formas de pensar, querer y sentir. El proceso de la vida desde el nacimiento, el crecimiento, el desarrollo, la madurez y la muerte incluyen todo lo humano y, por tanto, no se debe prescindir de nadie: todos somos imprescindibles.*

Se trata del espacio de la palabra, del diálogo constructor y fructífero, del respeto por la dignidad y las diferencias, de la tolerancia, a fin de construir solidariamente la comunidad y encontrar soluciones negociadas a las contradicciones y conflictos. Debemos buscar que Quito sea el ámbito de la discusión, del debate, del argumento, de la crítica constructiva. Una ciudad que discute, que conjetura, que argumenta y que saca conclusiones progresa en paz.

Debe ser el lugar de la razón y de lo razonable por cuanto la dignidad humana presupone la dignidad de la razón. El ser humano es un ser racional: no puede afirmar su humanidad sin la razón. Así, la ciudad ha de ser el espacio de la ciudadanía activa, con personas que hacen valer sus derechos y cumplen sus obligaciones, con organizaciones cívicas que participan intensamente en la vida pública y con instituciones estables, respetables y confiables. La participación cívica será el antídoto contra la irresponsabilidad, la indiferencia y la falta de solidaridad.

3. Premisas básicas

Desde el punto de vista metodológico, el Plan se sustenta en las siguientes premisas básicas:

Es un Plan estratégico pues plantea una visión de futuro que propone la ciudad y la región que queremos ser en un horizonte de veinte años para que Quito arribe al 2025 en óptimas condiciones de cara a las exigencias del siglo XXI y a partir de la definición de un conjunto de proyectos que desde el presente tendrán efectos estratégicos en la construcción del futuro.

Desde esa visión plantea acciones que motiven a la ciudadanía a la acción para que, sumando las voluntades y los esfuerzos de todos, nos sea posible los objetivos que hemos marcado juntos. El Plan requiere de los ciudadanos del DMQ su capacidad de concertar, acordar y dar sentido al interés colectivo como marco en el cual se ubican los intereses

particulares.

Planificar estratégicamente conduce a tener previsiones de corto, mediano y largo plazos. En una sociedad de grandes carencias y escasos recursos no se puede dejar de lado lo urgente, pero tampoco es posible ignorar la perspectiva histórica. Una ciudad milenaria como Quito debe extraer de su profunda memoria los elementos de análisis para entender el presente y proyectarse al porvenir.

Es un Plan sistémico, amplio e integrador. Tiene una orientación de sistemas (la ciudad no es un conjunto de compartimentos estancos ni un archipiélago) ya que entiende al DMQ como un subsistema del sistema provincial, a éste como uno del sistema nacional y al Ecuador en el contexto de los entornos regional y mundial, fuentes de amenazas y oportunidades que deben tenerse en cuenta para diseñar las estrategias que hagan posible lograr la utopía de la Quito con que soñamos ser. Partiendo de este carácter socioterritorial sistémico –en el que la provincia y la región se articulan, interactúan y se condicionan en su dinámica–, el DMQ deberá crecer, modernizarse y desarrollar armónicamente la región y el país.

Por eso mismo, el Plan abarca a la sociedad en su conjunto, busca adecuar el centro con la periferia urbana y la ciudad con su entorno suburbano, rural y natural. También define un sistema de ejes sociales transversales como la equidad de género, la inclusión social, la participación y seguridad ciudadanas, la contraloría social y la rendición de cuentas, todo lo cual se reflejará en economía de medios, eficiencia y eficacia en la labor de la ciudadanía y de su Municipalidad, como instrumento de gobierno y gestión local.

Es un “pacto ciudadano” ya que su formulación y puesta en práctica se basan en la concurrencia y adhesión de voluntades de los más diversos grupos de la colectividad quiteña. Se trata de establecer relaciones recíprocas y solidarias, de compromiso y corresponsabilidad, con el fin de aproximar intereses particulares que permitan aunar esfuerzos para impulsar los propósitos estratégicos que se requieren para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo. El Plan es concebido como un pacto social que nos permite orientar solidariamente los esfuerzos de la comunidad hacia fines democráticamente acordados.

Desde el punto de vista de su carácter y naturaleza, el Plan condensa y contiene los siguientes valores:

Es incluyente y justo porque involucra a todas las personas independientemente de su condición social, económica, su posición política, su origen geográfico, su opción sexual, credo religioso, etnia, cultura, edad, sexo, pertenencia partidista, condición física o mental, lengua y pensamiento; es decir, como sujetos de derechos, libres y autónomos en la toma de sus decisiones.

Es integral porque persigue el crecimiento económico sostenible, el

equilibrio ambiental, la justicia social, la eficiencia institucional y la participación ciudadana en la toma de decisiones para la forja de un destino común.

Es continuo y flexible porque recupera e incorpora el conjunto del sistema de planificación vigente en el Distrito, su municipio y su institucionalidad pública, en concordancia con lo existente y con el futuro, y admite los ajustes y modificaciones que sean necesarios en función de las transformaciones que puedan operarse en la sociedad y su entorno.

Es innovador y transformador porque busca la competitividad de la sociedad, de su economía y su territorio, con eficiencia, productividad, calidad y exclusividad, como una condición general del desarrollo en todos los ámbitos de la vida social.

Con estas premisas, un territorio equilibrado y competitivo tiene como condición la construcción de una cultura integral de la sociedad –de carácter material, técnico y espiritual– susceptible de incorporar las acciones, estructuras e instituciones que expresan y portan la modernidad, cuya expresión más alta es la cultura ciudadana. En ese contexto, es imperativa la promoción del crecimiento e innovación del capital humano (condiciones de vida y capacidades) y del capital social (valores e instituciones), ejes sustantivos, aunque no exclusivos, del planeamiento y la gestión del desarrollo.

4. Visión de futuro

QUITO CAPITAL DEL SOL
CIUDAD PRÓSPERA Y ATRACTIVA
DEMOCRÁTICA Y SOLIDARIA
CENTRO ESTRATÉGICO Y TURÍSTICO
EJE CULTURAL DE AMÉRICA

5. Las políticas generales

Las políticas generales que se propone el Plan para la superación de los problemas existentes y el aprovechamiento de las oportunidades que brindan la historia y el entorno, son:

- a. **Profundizar el proceso de descentralización** funcional, política y administrativa del DMQ en aras del desarrollo pleno de la democracia participativa y de la construcción de un espacio jurídico seguro para garantía de una adecuada y eficiente atención y prestación de servicios a los ciudadanos y para el manejo racional y transparente de la cosa pública y sus recursos, asumiendo en el plazo más corto posible, de manera progresiva, responsable y eficiente, todas las competencias que sean pertinentes.
- b. **Construir de manera participativa una cultura ciudadana** que permita

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

- c. **Promover la productividad, competitividad y el empleo** para la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva de la ciudad y región en un entorno funcional, legal e institucional adecuado, y para el afianzamiento de una cultura social emprendedora y la densificación de la malla de micro, pequeñas y medianas empresas con la concurrencia de los sectores público, académico y privado.
- d. **Implantar la justicia social con equidad y universalidad** para ofrecer a las personas acceso a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación, habitabilidad y seguridad ciudadana, con igualdad de oportunidades, con enfoques de género, étnico y generacional, y con garantía de plena vigencia de los derechos y responsabilidades individuales y sociales, e igualdad ante la ley.
- e. **Potenciar el territorio como recurso y soporte sustentable y equitativo** que ofrezca condiciones dignas de habitabilidad, eficientes de movilidad y plenas de accesibilidad a los equipamientos, infraestructura y servicios a todos los ciudadanos; y, que concebido desde la planificación participativa, deje fluir una convivencia que reconozca la diversidad y enriquezca los rasgos culturales del conjunto de la sociedad.
- f. **Generar un ambiente y un patrimonio protegidos y enriquecidos** para conseguir un entorno de calidad en beneficio de la identidad, la salud, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad con base en una cultura de respeto e integración social al ambiente natural y construido.
- g. **Garantizar la educación universal de calidad** para elevar el acceso al conocimiento y la capacidad de aprender de todas las personas mediante la gestión de calidad de la educación de modo que se asegure la plena escolarización, con herramientas tecnológicas adecuadas a la era del conocimiento, y la permanencia y ejercicio de valores ciudadanos con transparencia y corresponsabilidad social.
- h. **Promover un entorno familiar con fortalezas** para que niños, adolescentes y jóvenes vivan a plenitud; para que las personas con discapacidad y los ancianos sean plenamente reconocidos y tengan apoyo social; para que se prevenga la violencia intrafamiliar y se apoye la integración familiar.
- i. **Realizar una gestión pública transparente y de calidad** que eleve la confianza y respeto de los ciudadanos por las instituciones y desarrolle, con eficiencia y modernidad, relaciones solidarias, amables y respetuosas entre ciudadanos y servidores públicos.

6. La vocación estratégica de Quito

Los territorios (naciones, regiones o ciudades-región) se ligan a la dinámica global, ya sea como centros de innovación o bien facilitando la transferencia tecnológica y la rápida difusión e innovación. De ahí que un factor determinante sea la puesta en marcha de un sistema de organización productiva e institucional basado en la comunicación de

estructuras en red, así como de patrones de gestión que aseguren rapidez y flexibilidad en el flujo de información.

Una estrategia de desarrollo orientada a la generación de ventajas competitivas sostenibles, como las que este Plan se propone, solo puede sustentarse en el pilar de la innovación, comprendida ésta en su acepción más amplia: social, institucional, productiva, tecnológica y política. Por ello, el principal desafío es *potenciar* el factor cultural para formar ambientes de innovación y generar capacidad para crear nuevos productos y procesos.

Quito, por su condición de capital del Ecuador y por su localización geoestratégica y su escala, se ha afirmado como nodo económico y territorial que, además de articular una diversidad productiva, es un centro generador y proveedor de servicios, tanto para su dinámica endógena cuanto en términos de su cobertura regional y nacional. La realidad económica, funcional, cultural y simbólica de la ciudad constituye su *vocación estratégica competitiva*.

Una estrategia de competitividad que busca resultados extraordinarios y que se asienta en la innovación piensa a Quito como distrito tecnológico, como nodo de conectividad avanzada y como centro de una región de alto desarrollo agrícola, agroindustrial y turístico.

De ahí que el objetivo vertebrador sea convertir a Quito en un Macro *Cluster*³⁷ de servicios avanzados, que apoye los procesos productivos existentes en su reconversión y puesta al día, que cree las condiciones favorables para la generación e implantación de nuevas actividades económicas y que jalone la modernización tecnológica e institucional del conjunto del aparato productivo de la región.

Asimismo, apostar por los servicios avanzados como el eje del desarrollo económico y de la modernización productiva del Distrito –entendido siempre en su rol regional– es el único modo de incorporar a este proceso a la gran mayoría de las unidades económico-productivas de la región, sin exclusiones por escala, rama, localización o mercado. Todo lo contrario: se trata de generar la posibilidad de que ese complejo diverso y heterogéneo –de escala y de ubicación regionales– exista en una dinámica articulada y racionalizada, sobre la base de objetivos, apoyos y condiciones materiales e institucionales comunes y concurrentes.

En este sentido se concibe al sistema de servicios avanzados bajo una triple determinación que actúa simultáneamente en los siguientes términos: como producto en sí mismo, como apoyo a la producción y a otras actividades económicas, y como actividad impulsadora de procesos de innovación económicos, sociales y culturales³⁸.

³⁷ Complejo funcional de actividades económicas, territorialmente concentrado y articulado. En este caso, un complejo de servicios con incorporación intensiva de conocimiento y alto valor agregado.

³⁸ Por ejemplo, la investigación y desarrollo de productos y procesos informáticos que, por una parte, genera las condiciones para el asentamiento de industrias de ensamblaje y/o generación de *hardware* (partes y bienes finales) y, por otra, exige la generación de

7. Los ejes estratégicos

El Plan se sustenta en cuatro pilares fundamentales, que constituyen los ejes estratégicos del desarrollo:

7.1. Eje económico

El DMQ debe orientarse hacia una economía productiva, competitiva y diversificada que proporcione bienestar a la población en su conjunto y que desarrolle una actitud mental proactiva de sus habitantes. Se trata de alcanzar un desarrollo cultural de nuestra sociedad en el que se asuma la convicción y la práctica de hacer las cosas que hay que hacer y a tiempo: hacerlas hoy mejor que ayer y mañana mejor que hoy. Es mejorar los resultados con eficiencia, es el incremento en la producción por cada unidad de insumos materiales, espirituales y temporales.

Se trata, entonces, de promover la cultura de la innovación, calidad y eficiencia en el conjunto de la sociedad y sus instituciones; fomentar la ampliación y modernización de la estructura económica, del tejido empresarial y del empleo, poniendo especial acento en micro, pequeños y medianos emprendimientos individuales, familiares, cooperativos y asociativos; y, dotar al territorio del DMQ de la infraestructura y los servicios modernos necesarios para su crecimiento y desarrollo.

El DMQ debe alcanzar competitividad territorial³⁹ para sostener y expandir su participación en los mercados nacionales e internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población, partiendo de su condición de ciudad-región, que le confiere ventajas para lograr una mejor inserción global.

Para alcanzar competitividad, la Municipalidad es corresponsable –junto con los otros niveles de gobierno y de la sociedad– de la creación de un entorno favorable, garantizando la seguridad jurídica, ordenando el territorio, construyendo la infraestructura, facilitando la movilidad, suministrando equipamiento de servicios, apoyando la creación de capital social, fortaleciendo los mercados financieros y laborales, y auspiciando el desarrollo científico y tecnológico.

7.2 Eje social

El DMQ debe construir y desarrollar una sociedad equitativa, solidaria e

profesionales capacitados para el efecto y, por lo tanto, demanda transformaciones en la educación superior.

³⁹ La competitividad de una ciudad o región es la capacidad para incrementar su cuota de participación en el empleo y en el producto del ámbito principal de transacciones económicas de sus residentes, con el fin de elevar la condición de vida de sus habitantes. La competitividad territorial se evalúa a partir de la estructura sectorial de la economía, el grado de internacionalización, la calidad del gobierno y de la gerencia privada, la dotación de infraestructura, la eficiencia del sistema financiero, el desarrollo de la ciencia y tecnología y del capital humano.

incluyente, que respete la diversidad cultural, se comuniquen y aprendan, en la cual ciudadanos y ciudadanas tengan educación de calidad, adecuada atención de salud, vivienda digna, acceso a la cultura, al deporte y recreación, a suficientes espacios públicos, fácil y eficiente movilidad y pleno acceso a los servicios básicos; y, que atienda con preferencia a los sectores vulnerables: niños, mujeres, personas especiales, grupos étnicos y ancianos.

Se busca una ciudad solidaria e incluyente que respete las diferencias, reconozca al otro y construya una cultura de paz, por lo que los programas y proyectos deben tener un enfoque intercultural, intergeneracional, de género y facilitar la participación y protagonismo de todos y todas.

Una ciudad equitativa e incluyente garantiza el acceso universal a la información, al conocimiento y a las herramientas culturales y tecnológicas que los portan; garantiza el derecho de expresión, pensamiento y manifestación cultural en todos los ámbitos de la vida social; una ciudad equitativa; y, se distingue asimismo por una equilibrada distribución de sus inversiones en el territorio.

Quito debe, por lo mismo, ofrecer el más alto nivel educativo y la mejor infraestructura académica, cultural, de salubridad, deportiva y recreativa. Las ciudades preeminentes del mundo no se distinguen tanto por el nivel de ingresos de sus habitantes cuanto por su capacidad de ofrecer una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación.

7.3 Eje territorial

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

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

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

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

7.4 Eje político

El DMQ debe avanzar hacia la constitución de una cultura política ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público y que afiance la gobernabilidad en democracia.

La búsqueda de gobernabilidad en democracia supone desarrollar una cultura ciudadana que propicie el cumplimiento de las normas de convivencia, procure la comunicación entre las personas e incremente la capacidad de concertación y la solución pacífica de los conflictos. Se trata de generar sentido de pertenencia y facilitar la convivencia urbana.

Todo ello conduce al respeto del patrimonio común y al cumplimiento de deberes y derechos de los ciudadanos, y hace de la confianza el valor en que se sustentan las prácticas sociales y las relaciones entre ciudadanos, y las de estos con sus instituciones. La confianza es la base para alcanzar alta credibilidad en los acuerdos y apego a su cumplimiento. Se desarrolla por una intensa interacción social con miras a alcanzar armonía entre lo legítimo, lo legal y lo socialmente aprobado para generar capacidad consciente y voluntaria de seguir reglas.

La construcción del DMQ gobernable y democrático supone seguridad ciudadana, ya que ésta significa libertad frente al miedo y a la necesidad, ausencia de violencia, respeto por la ley, reconocimiento y cumplimiento de reglas. Implica también disponer de una imagen compartida por todos, sustentada en la creación de un sistema de comunicación socialmente construido que garantice adecuada información a y de los ciudadanos sobre los logros colectivos.

