

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



cifal
Barcelona



unitar
United Nations Institute for Training and Research



OLACCHI
Organismo Latinoamericano
y del Caribe de Capacitación

Quito
DISTRITO
METROPOLITANO

Con el apoyo de



VEOLIA
ENVIRONNEMENT

PROACTIVA
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

www.cifalbarcelona.org

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

www.unitar.org/ldp

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

sitioweb@quito.gov.ec

www.quito.gov.ec

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

Índice

PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana . . .	45
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
Gobernabilidad y nuevos territorios	73
<i>Jordi Borja</i>	
Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana	97
<i>Antanas Mockus</i>	
Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia	107
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
Violencia urbana: un asunto de ciudad	119
<i>Fernando Carrión M.</i>	

Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente?	149
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
Las ciudades y el desafío político de la seguridad	165
<i>Andrés Antillano</i>	
Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable	183
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
 ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA	
Gestión de los servicios básicos y convivencia	217
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana	229
<i>Ricardo Montezuma</i>	
Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración	247
<i>Marco Carmach Botto</i>	
 RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL	
Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina	265
<i>Gastón Urquiza</i>	
Convivencia bajo riesgo	289
<i>Germán Solinís</i>	
Servicios urbanos e inclusión	303
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia

Diego Carrión Mena*

En el siglo XXI, la inmensa mayoría de habitantes del planeta vivirá en ciudades. Esa tendencia señala que el siglo XXI es la época de las ciudades y de la vida en comunidades urbanas. Por tanto, la convivencia de la mayoría de los habitantes del planeta ya tiene como lugar de realización a los centros urbanos, de distintas dimensiones y características, por lo que la planificación y la gestión de las ciudades debe contemplar de modo imperativo el tratamiento de la convivencia.

Los principales indicadores de calidad de vida y de progreso de las personas que viven en los entornos urbanos tienen una relación directa con las condiciones de vida de sus ciudades. En la época actual, en las ciudades de América Latina uno de los factores clave para establecer parámetros de calidad de vida tiene que ver con la seguridad ciudadana y la convivencia. Lamentablemente nuestras ciudades cada vez deben dedicar grandes esfuerzos y recursos para afrontar los retos derivados de la inseguridad y de la conflictividad urbana, para lo cual se han intentado diversos caminos. Uno de estos, y que se ha mostrado como el más eficaz, es la consistencia y continuidad de políticas públicas locales orientadas al afianzamiento de valores y prácticas de convivencia armónica de las personas de una comunidad, bajo una concepción de seguridad inte-

* Secretario de Desarrollo Territorial del MDMQ.

gral y transversal de carácter preventivo que apunte a construir ciudadanía activa. Esta vía permite mejorar las condiciones generales de vida y la seguridad de la población.

Las políticas de convivencia que contengan esa orientación deben sustentarse en procesos y prácticas de planificación de carácter estratégico, y en acciones integradas de modo de afectar positivamente los diversos componentes del convivir humano-urbano. De ahí que la orientación hacia la prevención de los problemas de la convivencia social tiene que ver con la provisión universal de equipamientos y servicios públicos básicos, el manejo y tratamiento del espacio público como lugar de encuentro, la dotación de servicios de seguridad de proximidad, de la construcción de nuevas formas de diálogo y espacios de mediación, control de la corrupción, entre otros. A continuación revisaremos, en forma breve, algunas acciones realizadas, desde mediados de 2000 al presente, por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) bajo estas premisas.

Planificación para una gestión integral

La planificación para el desarrollo del DMQ tiene como su base el Plan Estratégico Equinoccio 21. Quito hacia el 2025,¹ que es un pacto social que nace del conjunto de la sociedad, motiva la acción colectiva y genera ciudadanía activa. Es un plan humano sustentable, sistémico, amplio e integrador.

En el Plan Equinoccio 21 se establece la *visión de Quito gobernable y democrática*, que señala que la capital será:

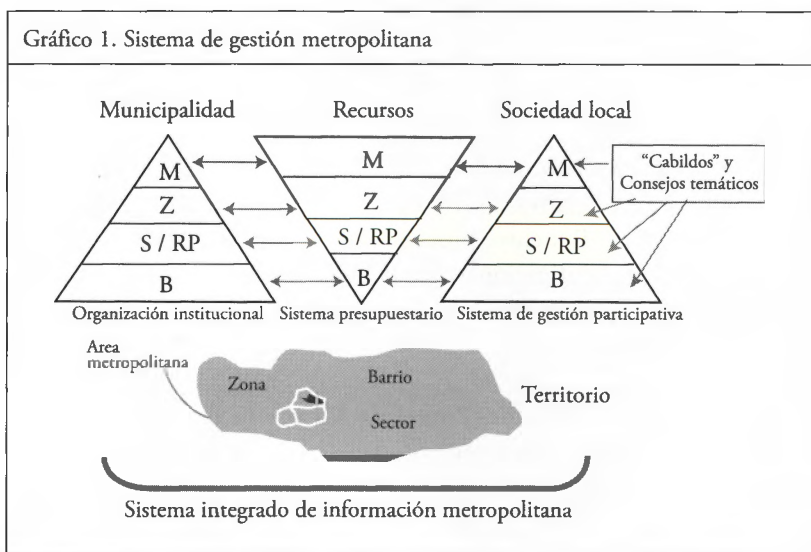
Ciudad del diálogo y la palabra, con una cultura política ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público, que respeta la diversidad y reconoce sus liderazgos; descentralizada y participativa, con institucionalidad confiable y transparente y un gobierno local moderno y eficiente.

1 El Plan Equinoccio 21 fue presentado ante el Concejo Metropolitano en julio de 2004 y aprobado según la ordenanza metropolitana 3.531 el 5 de agosto de 2004.

El Plan Bicentenario, por su parte, es el plan de gobierno del ex alcalde Paco Moncayo para el período 2005-2009, en el que se establecen programas y proyectos que requiere Quito para alcanzar sus Objetivos de Desarrollo. Adicionalmente la Municipalidad cuenta con planes maestros y sectoriales para atender los temas específicos del desarrollo local.

La Alcaldía ha definido un conjunto de políticas para la gestión democrática del desarrollo que incluyen: planificación con sentido estratégico; unir esfuerzos públicos y privados; desarrollo de una intensa participación de la comunidad; consolidación de la Municipalidad como un verdadero gobierno local; fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal; y creación de condiciones favorables para una ciudadanía activa.

Gráfico 1. Sistema de gestión metropolitana



Gestión integral para la convivencia en Quito: algunos ejemplos

Durante los últimos años de la administración municipal del ex alcalde Paco Moncayo, se han desarrollado acciones que tienen como orientación de política la búsqueda de soluciones integrales y de cobertura universal para la población del DMQ en el conjunto de su territorio. En este texto se describen de manera sucinta algunas de estas acciones.

- **Recuperación del centro histórico.** Un caso paradigmático de la gestión municipal del ex alcalde Moncayo es la negociación llevada a cabo para reubicar cerca de 10 mil comerciantes (agrupados en 92 organizaciones) que ocupaban plazas y calles del centro histórico. Luego de cerca de tres años de estudios, conversaciones, obras de construcción y trámites legales, el 24 de mayo de 2003 se inició la reubicación de los comerciantes. Ha sido una excelente experiencia de diálogo y acuerdos.
- **Gestión participativa.** La Municipalidad aprobó en 2000 el Sistema de Gestión Participativa (SGP). Luego, en 2006, se realizó su revisión y reforma. El SGP incluye procedimientos para la participación ciudadana en la planificación y priorización de obras, preparación de presupuestos participativos, así como participación en decisiones y rendición de cuentas.
- **Mejoramiento de barrios. Programa Mi barrio lindo.** Consiste en mejorar la infraestructura vial para facilitar la accesibilidad, dotar de equipamiento comunitario, instalación mobiliaria urbana e iluminación, y generar facilidades para el desarrollo social y económico. Con una inversión de \$ 25,9 millones en fondos BID y \$ 2,2 millones contraparte del MDMQ, se benefician 38 mil familias de 75 barrios.
- **Inclusión social y género.** Desde agosto de 2000, la Municipalidad ha trabajado intensamente en desarrollar y fortalecer las políticas sociales del gobierno local con enfoque de inclusión. Por ello, se ha trabajado

en transversalización e institucionalización de los enfoques de género, étnico, generacional y participativo, con énfasis en derechos. Se puede mencionar varios proyectos: Canasta Solidaria, tres proyectos URBAL para fortalecimiento de servicios y capacitación en participación ciudadana de las mujeres; Plan Distrital de Migración con componentes socioeconómicos y culturales para 2.800 personas beneficiarias; Consejo Metropolitano para eliminación de discriminación racial; planes de desarrollo del pueblo afro e indígena; creación del COMEDIS, campaña de sensibilidad hacia esta población; Centro de Mediación con 300 casos resueltos y 3.450 personas capacitadas.

- **Espacio público.** Uno de los ejes de gestión integral de la Municipalidad ha sido la atención y priorización puesta al tema del espacio público. En estos años se han creado nuevos parques: Metropolitano del Sur (630 ha), Chilibulo (330 ha), Las Cuadras (25 ha) y Luciano Andrade Marín (30 ha), 18 fases de construcción del Parque Largo Machángara (22 km entre El Trébol y Caupicho). Se han recuperado plazas y parques como San Diego, La Alameda, Caupicho, Guanguiltagua, La Carolina, Matovelle, La Vicentina, Chimbacalle, Cotocollao; igual trabajo se ha realizado en las 33 cabeceras de las parroquias rurales del DMQ. También se ha trabajado en forma sistemática en la recuperación de barrios tradicionales como La Ronda, La Tola, La Loma, El Panecillo, San Juan, El Tejar, La Libertad, Chimbacalle, entre otros. Y se encuentra en proyecto el futuro Parque del Lago, en los terrenos del actual aeropuerto Mariscal Sucre.
- **Agua potable y alcantarillado.** Uno de los aspectos centrales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores de menores ingresos, tiene que ver con el acceso a la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado. En estos años, se han construido 2.300 km de redes de agua potable y alcantarillado para proveer de estos servicios a más de 600 mil personas. El DMQ ofrece en la actualidad una cobertura del 98,5% de agua potable y del 96,5% de alcantarillado a su población urbana.

- **Cultura.** La Alcaldía mantiene y promueve una extensa programación cultural con el fin de ampliar las posibilidades de distracción y crecimiento espiritual de la comunidad quiteña y sus visitantes. Se mantiene un programa anual que contempla más de 600 eventos que incluyen festivales internacionales de música, cine, teatro y danza, eventos ciudadanos en plazas y teatros; mantiene una importante red de centros culturales y bibliotecas. Mención especial merecen las actividades culturales, sociales y turísticas que tienen lugar con motivo de las Fiestas de Quito (diciembre); Verano (agosto); Velada Libertaria (9 y 10 de agosto); y Semana Santa.
- **Seguridad ciudadana.** En el campo de la seguridad ciudadana, se ha trabajado en la dotación de infraestructura con 68 unidades de Policía comunitaria construidas y equipadas, ocho sistemas integrales de seguridad y cinco cuarteles para la Policía Nacional y Metropolitana; en cuanto a equipamiento, se han instalado 1.500 sistemas de alarmas comunitarias, instalación completa de la central telefónica y del sistema de grabación (cámaras de video-vigilancia localizadas en varios puntos de la ciudad), dotación de 40 vehículos para bomberos (20 autobombas, 20 autotanques), y para la Policía Nacional 160 patrulleros, 330 motos y un helicóptero así como un aporte anual de \$ 3.000.000 para logística; en organización y capacitación, se cuenta con el Consejo Metropolitano de Seguridad y ocho consejos zonales de seguridad funcionando, 26 mil personas sensibilizadas en temas de seguridad, 116.500 ciudadanos y ciudadanas sensibilizados y 90 mil estudiantes sensibilizados en temas de seguridad; en relación con el programa de atención a los problemas de violencia intrafamiliar y de género, se tienen seis centros de equidad y justicia en las administraciones zonales, 51 mil atenciones, 24.400 personas capacitadas en VIFGMI; opera también el Observatorio de seguridad como un sistema integrado funcionando en red y que toma datos de nueve fuentes sobre diversos temas de seguridad y es una herramienta para el mejoramiento de la gestión. Por otra parte, se cuenta con el Sistema integrado de gestión de riesgos para la ejecución de los planes “lluvia

y fuego”, que implican la construcción de colectores, muros de contención, capacitación y sensibilización ciudadana, y reducción de áreas afectadas por incendios forestales y por el período invernal.

- **Lucha contra la corrupción.** La Municipalidad creó Quito Honesto como comisión metropolitana de lucha contra la corrupción. Es una corporación pública, constituida por resolución de Alcaldía 065 del 20 agosto de 2002 y por la ordenanza 116 del 23 abril de 2004. Tiene carácter autónomo frente a la administración municipal. Los principales programas y proyectos de Quito Honesto se enfocan en dos ejes: a) proyectos para prevenir la corrupción como promoción de valores y educación ética: Código de ética municipal, informática al servicio de la formación en valores, difusión de valores, formación en bioética, sistema de estímulos; transparentar la gestión municipal: modernización de la procuraduría metropolitana; aplicación de la LOTAIP, implementación del Sistema Contratanet; y control social: control electoral, sistema de rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, lupa fiscal y caja de herramientas. b) Combate a la impunidad mediante la investigación de los supuestos actos de corrupción y la información a las autoridades pertinentes sobre los resultados de dichas investigaciones.

Algunas reflexiones

Esta breve presentación de algunas de las acciones municipales realizadas con sentido integral para atender los problemas de la convivencia urbana induce a plantear algunas reflexiones de orden general para orientar de mejor manera el manejo de nuestras ciudades.

- **La construcción de sociedades más justas y de ciudades eficientes con buena calidad de vida es tarea de la ciudadanía.** Bajo esta premisa, todas las personas somos corresponsables, por tanto, debemos co-participar en las decisiones que involucran estas esferas de la política

y de la vida en comunidad. Ello presupone: mejorar la calidad y profundidad de la democracia con una población educada, informada y saludable; desarrollar y fortalecer valores sustantivos como los de solidaridad, ética, sustentabilidad y equidad; apelar al diálogo, a la palabra y al respeto a las diferencias para resolver los conflictos; y recuperar y afianzar la identidad social, cultural y la autoestima de la población.

- **La democracia en la toma de decisiones requiere de un sistema estructurado de participación de la comunidad organizada.** Una democracia participativa se afirma cuando la toma de decisiones es el resultado de la confluencia de las instituciones del gobierno local y la comunidad organizada (grupos de interés, territorios y temas). En Quito se ha logrado consolidar un proceso democrático de gestión municipal sustentado en la creación de un sistema comunitario de gestión participativa; el desarrollo de un marco institucional adecuado; la formulación de un sistema presupuestario transparente, operacional y territorializado; una reorganización de la división administrativa territorial; y la conformación de un sistema integrado de información.
- **La toma de decisiones con participación es un proceso de aprendizaje continuo que se mide por resultados.** La participación no es un fin en sí mismo. Es un medio para que las decisiones sean el resultado de acuerdos que atiendan las expectativas de la comunidad y que respondan a los criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y sustento técnico. En ese sentido, en el caso de Quito se propende a que las instancias gobierno y sus funcionarios, así como la comunidad y sus organizaciones, desarrollen capacidades y actitudes para trabajar en conjunto en los procesos de planificación y toma de decisiones; se reconozca que existen niveles diferentes de temas y problemas: la participación tiene ámbitos que se corresponden a tales niveles y no todos pueden participar en todos los temas; y si la participación no cumple las expectativas, se genera desilusión y reacción negativa: la comunidad mide el efecto de su esfuerzo en resultados concretos.

- **La rendición de cuentas y el control son componentes clave para asegurar transparencia, calidad de las decisiones y consolidar la credibilidad de la gestión democrática.** Las decisiones de la autoridad y la comunidad deben estar sujetas al escrutinio y control social para garantizar el buen uso de los recursos. Para ello es necesario: disponer de instituciones y mecanismos explícitos para la rendición de cuentas y control; contar con información adecuada, accesible y oportuna; la existencia de sentido de responsabilidad de la comunidad y sus organizaciones hacia los temas de interés general.