



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MONOGRAFIA PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO EN DIPLOMADO DE
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**“EL PLAN DEL BUEN VIVIR Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS
GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES, ANÁLISIS DE LA
SECRETARÍA METROPOLITANA DE INCLUSIÓN SOCIAL DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO”**

AUTORA: SOFÍA GUEVARA GAVILANES

TUTOR: MARCELO BONILLA URVINA

Quito, marzo 2011

Agradezco de manera especial al
Dr. Marcelo Bonilla Urvina, por su disponibilidad,
paciencia, acertados aportes y valiosas sugerencias
que guiaron el desarrollo de estas ideas.

A Paco, mi mejor amigo

Índice

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	3
Una aproximación conceptual al “Buen Vivir”	7
El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana	10
El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD-	14
El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito frente a la Constitución de 2008.....	20
La Secretaría Metropolitana de Inclusión Social.....	23
El Sistema Metropolitano de Inclusión Social -SIMIS-	27
A manera de conclusión	31
Anexo 1.....	33
Anexo 2.....	34
Bibliografía.....	36

Resumen ejecutivo

El Ecuador vive una ruptura conceptual respecto del modelo de desarrollo del Estado, que se plasma en la aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución del Ecuador, donde el concepto de calidad de vida ha sido reemplazado por el de Sumak Kawayay o Buen Vivir, que busca un nuevo modelo de riqueza y redistribución.

Frente a esta realidad, consideramos de fundamental importancia estudiar la propuesta institucional del Plan del Buen Vivir, que plantea la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder y construir un Estado Plurinacional e Intercultural.

En este sentido abordaremos la Ley Orgánica de COOTAD, con la que se traza la articulación de la planificación local con la nacional, y se reconoce el desarrollo cantonal, distrital y regional como aportes al desarrollo nacional.

En esta perspectiva, el presente estudio aporta elementos que contribuyen a comprender este proceso.

A continuación, el estudio se centra en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, institución que ha asumido desde hace algunos años, tareas relativas a la inclusión social, y se ha convertido en un actor importante en el campo de la inclusión social por su carácter pionero en el diseño de políticas públicas y sus aportes realizados, analizaremos sus competencias, alcances y limitaciones en el nuevo marco normativo.

En la parte final esbozaremos unas conclusiones que dan cuenta de este momento de la vida institucional que vive el país y, los desafíos que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Introducción:

En los años 80 América Latina enfrenta una de sus más serias crisis, como es la producida por el pago de la deuda externa. En estos años se ejecuta programas económicos auspiciados por el Fondo Monetario Internacional y, en los 90, paquetes de ajuste estructural fomentados por el Banco Mundial.

Con el apareamiento del “Consenso de Washington”¹, se inicia una transformación profunda y radical del Estado cuyo norte está en aquello que se ha definido como el “Estado-mínimo” (Dávalos, P; 2003:04). Es decir, será el mercado y ya no el Estado quien realizará las funciones de regulación social y asignación de recursos. Se marca de esta manera la tendencia de reducir el papel de regulación política y económica del Estado y limitarlo al de coordinador funcional de los imperativos de comercio y las finanzas internacionales.

El discurso neoliberal postula el retiro del Estado de la economía para que sean las leyes del mercado las que regulen los procesos económicos y sociales, e impone el concepto de libre mercado como la única medida para asegurar la prosperidad. La fuerza de la ofensiva neoliberal se revela como un orden natural, que responde naturalmente al devenir de los acontecimientos. El neoliberalismo desarmó los argumentos del desarrollismo y las políticas neoliberales se constituyeron en la regla.

El modelo neoliberal basado en el mercado impone lentamente la consigna, el que pueda pagar tendrá derechos y el que no tendrá que acostumbrarse y resignarse a la exclusión social, y al ser vistos como una carga social para aquellos que si pueden hacerlo. Al desarticular el Estado benefactor, se desarticula también los compromisos sociales y las solidaridades.

¹ Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC, Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento luego de la crisis del modelo cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

En la actualidad ha quedado claro que las políticas de liberación, desregulación y privatización, especialmente en América Latina, no han sido una condición en el camino hacia la prosperidad y menos aún han cumplido con la aspiración de mejorar las condiciones democráticas, sociales, económicas y superar siglos de discriminación, pobreza y desigualdad.

En nuestro país en 1982, el no cumplimiento con el pago de la deuda externa, junto a otros fenómenos acumulados, dio origen a las crisis económica de los 80, con consecuencias graves; como la recesión económica, la inflación, el incremento del desempleo, el deterioro de los salarios, etc.

La implementación de las políticas de ajuste estructural (flexibilización financiera, flexibilización laboral, apertura comercial) se dio en medio de una profundización del uso del Estado para fines privados. Esto se evidencia, no sólo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado.² (Muñoz, P; 2006:16).

El grueso de medidas neoliberales fue asumido por el gobierno de Durán Ballén. (1992-1996). La apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera fueron sus principales ejes. Entre 1998 y 2007, Ecuador atravesó una de las mayores inestabilidades de la región, con nueve presidentes, período caracterizado por altos niveles de desconfianza política, así como de deslegitimización hacia los partidos políticos y las instituciones como el Congreso y la Justicia.

²La “estatización de la deuda”, más conocida como “sucretización” significó para nuestro país, que el Estado ecuatoriano asuma la deuda privada; de bancos, empresas poderosas y personas, en dólares mientras recibía los pagos de los acreedores en sucres devaluados. Este proceso comenzó con el gobierno de Osvaldo Hurtado y en el gobierno de Febres Cordero, se reconvierte la deuda otorgando un gigantesco subsidio a los deudores, que terminamos pagando todos los ecuatorianos. En 1999, el gobierno de Jamil Mahuad decreta el congelamiento de los depósitos bancarios e inicia el proceso conocido como “salvataje bancario” el mismo que provocó el empobrecimiento de sectores medios y pobres. El Banco central viabiliza una ingente cantidad de recursos para no provocar la quiebra de algunos bancos. Estos son solo unos ejemplos del comportamiento de los grupos económicos que han buscado de manera permanente protecciones y ventajas estatales.

Durante este período tuvieron lugar; atracos de banqueros corruptos, ilícitos perpetrados por funcionarios públicos, gobiernos que debieron ser removidos por el propio pueblo cuando sintió que sus expectativas y esperanzas fueron traicionados.

El modelo neoliberal, la corrupción y mala gestión llevaron a una inestabilidad económica y crisis bancaria, que dio lugar al empobrecimiento de las mayorías, forzando a la migración a millones de ecuatorianos-as. El modelo de inspiración neoliberal aceleró la concentración de la riqueza y Ecuador pasó a ser uno de los primeros países más inequitativos del mundo. (Ver Anexo 1)

En este contexto de crisis, emergió en forma súbita, Rafael Correa, joven economista que entró brevemente en política como Ministro de Finanzas en 2005 durante el gobierno de Alfredo Palacios donde se destacó por su política de izquierda. Los electores inconformes y desencantados de la política tradicional, y dado su liderazgo, su propuesta de cambio y de revolución, se sumaron rápidamente a su proyecto político. Durante su campaña, el actual presidente Correa, tomó como su principal eje de acción, la elaboración de una nueva Constitución.

En las elecciones presidenciales de 2006, llegó a la primera vuelta en segundo lugar con el 23% de los votos; y ganó la segunda vuelta con 57% de los votos contra Álvaro Noboa. “Desde el retorno democrático en 1979, ningún presidente ecuatoriano había logrado retener durante tanto tiempo tan altos niveles de credibilidad entre la población” (Ramírez, F; 2009: 01). El oficialismo no sólo alcanzó 80 de las 130 curules en disputa, sino que, por primera vez en los últimos 27 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó las históricas divisiones regionales del país: Costa-Sierra, Quito-Guayaquil.

Las fuerzas del centro y la derecha quedaron reducidas a su mínima expresión y sin posibilidades de incidir en el debate constitucional. Rafael Correa ocupó así todo el espacio político nacional, como fuerza gobernante y como actor mayoritario de la Asamblea Nacional Constituyente instalada en Montecristi en noviembre de 2007.

Una vez en el poder, convocó a una consulta popular en abril del 2007, para que la ciudadanía se pronuncie sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que produzca una nueva Carta Magna para el país. Ocho de cada diez ecuatorianos respondieron favorablemente a la pregunta. En el plazo establecido en el Estatuto aprobado en la consulta, la Asamblea Constituyente entregó la nueva Constitución.

El gobierno de la “Revolución ciudadana” rompió el canon de la política económica ortodoxa de los años 90 y relanzó al Estado al protagonismo en materia de planificación del desarrollo nacional, con la aprobación del Plan del Buen Vivir. En este orden de ideas, entre otras, se aprueba la Ley Orgánica de economía social y solidaria, con la que se abren nuevas líneas de crédito para medianos y pequeños productores. Así también, se incrementa la inversión pública en el campo social (se duplicó el bono de la pobreza y incrementó el de la vivienda) y, se establece una nueva organización territorial del Estado, con la aprobación de la Ley Orgánica del COOTAD.

Ecuador vive una ruptura conceptual respecto del modelo de desarrollo del Estado, que se plasma en la aprobación y puesta en vigencia de esta nueva constitución. Para comprender la dimensión y alcances de este cambio, resulta útil comprender el concepto de Sumak Kawayay o Buen Vivir.

En este sentido, nuestro propósito es estudiar la concepción del paradigma del Buen Vivir expresada en la nueva Constitución así como reflexionar en torno a las competencias, alcances y limitaciones de los gobiernos locales en las políticas sociales de inclusión, donde estas tareas han sido encargadas al Estado central, pero con la corresponsabilidad de los gobiernos locales.

Fundamentalmente pretendemos analizar la respuesta de la estructura municipal del Distrito Metropolitano de Quito, orientada a lograr la institucionalización de las políticas sociales de inclusión, debido a que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, ha asumido desde hace algunos años tareas relativas a la inclusión social, y se ha convertido en un actor importante en este campo por su carácter pionero en el diseño de políticas públicas

y aportes realizados, así tenemos: a) La Ordenanza No. 0216 denominada: de inclusión social con enfoque étnico-cultural del Pueblo Afroecuatoriano en el DMQ, aprobada el 10 de julio de 2007. b) La Ordenanza No. 0240 de inclusión de la diversidad sexual GLBTI (Gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros e intersex) en las políticas del DMQ, aprobada el 26 de diciembre de 2007. c) La Ordenanza No. 0271, que regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el DMQ, aprobada el 29 de septiembre de 2008.

Así también en lo referente a las discapacidades el Municipio del DMQ, aprobó el 09 de agosto de 2004, la Ordenanza No.51, que incluye normas para eliminar todo tipo de discriminación e incluye puestos de trabajo para personas con discapacidad. En lo relativo al Género, se aprueba el 27 de agosto de 1996, la Ordenanza No. 042 tendiente a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el DMQ, con la que se crea el Sistema de Atención a la violencia intrafamiliar y de género, ampliando su campo legislativo a temas de género, generacional y étnico.

Respecto a la niñez, adolescencia y juventud, con Resolución de Alcaldía 064, del 21 de junio de 2001, se crea la Primera Junta Metropolitana de Protección de Derechos de la niñez y la adolescencia, así también con la Ordenanza No. 202 (sustitutiva de la Ord. 062 referente al COMPINA- Consejo de la Niñez y Adolescencia-) regula la conformación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el DMQ., el 04 de enero de 2007.

Una aproximación conceptual al “Buen Vivir”

Con la aprobación y la puesta en vigencia de la nueva Constitución en el Ecuador, nuestro país ha vivido una transición institucional, el concepto calidad de vida ha sido reemplazado por el “Sumak Kawsay” (buen vivir-vida digna-vida plena) pero ¿qué es el Sumak Kawsay?

El “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, es una categoría simbólica que denota en la cosmovisión de numerosos pueblos ancestrales, un equilibrio entre las comunidades y la naturaleza. Desde un punto de vista filosófico, el “Buen Vivir” se entiende como una meta que no se halla totalmente vinculada a lo económico. Esta concepción implica que la economía cobra una dimensión diferente al crecimiento económico y a la acumulación capitalista. El “sumak kawsay” o Buen Vivir irrumpe y cuestiona la lógica capitalista y su individualismo inherente. (Ramírez, R; 2008: 10)

Entendemos por Buen Vivir la consecución del florecimiento de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir implica que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). El concepto de Buen Vivir nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros, a fin de posibilitar el florecimiento, la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido. (Op. cit 2008: 12)

“En la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, no existe el concepto de desarrollo. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. Desde la concepción indígena lo que se busca es el Buen Vivir, que constituye una categoría en permanente construcción y reproducción.

Siguiendo con este planteamiento holístico, se entiende que por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el *sumak kawsay* (Buen Vivir), como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación

con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros, el concepto de *sumak kawsay* constituye una categoría central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas”. (Carlos Viteri Gualinga, indígena *kichwa* amazónico) (Acosta, 2008: cit. Ramírez René, pág. 11).

La práctica de este concepto implica naturalmente saber vivir en comunidad, alcanzar condiciones mínimas de igualdad, y respetar la naturaleza preservando su equilibrio. (Bizerra, C; 2009: pág. 01. Traducción Blanca Diego). En este sentido, el “**Buen Vivir**” no es alcanzable en términos individuales. Es por esto que, este concepto debe estar ligado al ejercicio y garantía de los derechos de las personas, pueblos y comunidades.

Pero tampoco se trata de crear el mito de la perfección de las sociedades indígenas, ni de quedarse en un término que puede ser altamente relativo, pues cada quién podría interpretar el “Buen Vivir” a su manera y, sobre todo, como un nuevo justificativo de inequidades. Cuando hablamos del Sumak Kawsay estamos hablando de un concepto que reivindica los componentes colectivos de la organización social y de un “sistema de felicidad” en que la empatía colectiva es un medio y un fin, que busca relaciones de armonía con la naturaleza y de igualdad material. (Verdesoto; L, 2009:9)

El Buen Vivir ocupa 99 de los 444 artículos que fueron redactados por la Asamblea Nacional. En el Título II, capítulo segundo (Derechos del Buen Vivir), se desarrollan 23 artículos; y en Título VII (Régimen del Buen Vivir) se detallan 76. Abarca cambios integrales en temas tan amplios como salud, educación, equidad, medioambiente, donde el beneficiario único es el ser humano.

El Sumak kawsay, o el Buen Vivir en el proyecto de la nueva Constitución en definitiva significa, mejorar la calidad y esperanza de vida de la población ecuatoriana. La propuesta plantea que el desarrollo no es meramente económico y toma a los derechos humanos como uno de sus ejes centrales.

Existen voces críticas respecto a la inclusión de este concepto en la Constitución, porque no hay una explicación clara que determine la viabilidad y las garantías que tendrán los derechos del Régimen del Buen Vivir. Sin embargo, expertos a favor, coinciden en que se trata de un proceso que implica un nivel de compromiso tanto de dirigentes del Estado, con la entrega de recursos; como de los ciudadanos quienes debemos conocer nuestros derechos para hacerlos y hacer cumplir.

El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana

La primera Constitución del período democrático, se dio en 1979, donde en lugar de convocar a una asamblea constituyente, la dictadura creó comisiones para preparar el nuevo texto constitucional, adoptado por referéndum. Algunas de las innovaciones de esta Carta Magna en términos sociales y políticos fueron: el voto a los analfabetos, la necesidad de pertenencia a partidos políticos para la candidatura en elecciones, la consagración de libertades y avances en materia de derechos sociales, reafirmación del rol del Estado en la planificación, monopolio estatal en la producción y provisión de bienes y servicios, papel estatal de las políticas sociales, entre otras.

Por otro lado, la Constitución de 1998, si bien, en su momento fue una de las más avanzadas de la región en relación al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, por otro consagró un modelo de libre mercado que impidió una equidad social y debilitó al Estado quitándole la capacidad de garantizar estos derechos. Los problemas entre la democracia y el Estado, como el régimen presidencialista, la representación política, el rol de las fuerzas armadas, el ordenamiento territorial, la deficiencia del sistema judicial; no fueron reformados.

Esta incongruencia es explicada, por un lado, por la correlación de fuerzas vigentes en el seno de la Asamblea Constituyente del 1998, donde predominaban poderes económicos expresados en los partidos de derecha y centro y, por otro lado, por las estrategias de un movimiento social organizado y fuerte (movimiento indígena y de mujeres, etc.). A pesar

de los avances normativos en derechos adquiridos a nivel constitucional, las élites políticas no generaron los cambios legales e institucionales necesarios para su garantía. (Hueber; S, 2009:01-02)

La Constitución del 2008 es la veinteaava Constitución del Ecuador, ésta plantea cambios a todo nivel: en lo social, lo económico, lo productivo y lo ambiental, e introduce la noción del “Buen Vivir”, como una pieza clave en la definición ideológica que orienta el nuevo marco constitucional de la gestión pública. La Carta Política Ecuatoriana, busca en definitiva delinear el Buen Vivir vinculándolo al goce efectivo de los derechos, la interculturalidad, las diversidades y la armonía con la naturaleza. (Melo, M; 2008:01).

A continuación detallamos los artículos de la Constitución donde constan los postulados fundamentales del nuevo Estado:

Desarrolla una formulación extensiva de los valores, principios y derechos constitucionales. Caracteriza al Estado constitucional como de “derechos” y justicia”, entendiendo el universo de éstos, como instrumentos internacionales de derechos humanos y otros que garanticen la dignidad humana; y hace de la búsqueda de la justicia, el eje central de articulación del Estado y sociedad. Pone a todos los derechos en igualdad de jerarquía, lo que significa que no hay derechos de primera, segunda y tercera generación, o que unos derechos son más importantes que otros. En este sentido, todos los derechos alcanzan la categoría de derechos fundamentales, esto es, son plenamente justiciables

Refrenda el deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos nacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (Art. 3 núm. 1. CE). Prohíbe a la ley restringir los derechos y garantías constitucionales (Art. 11, núm. 4 CE). Reconoce la dimensión individual y colectiva de todos los derechos (Art. 11, núm.2, CE). Declara que los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. (Art 11, núm. 6, CE). Hace, no solo de las normas y la jurisprudencia, sino también de las políticas

públicas, mecanismos de progresividad de los derechos, lo que abre el control constitucional a las políticas públicas. (Art. 11, núm.8, CE). Refrenda el respeto de los derechos como el más alto deber del Estado (Art.11, núm.9, CE). Garantiza la soberanía del pueblo no solo mediante la vigencia de un sistema de gobierno democrático electivo y representativo, sino también, a través de formas de participación directa en la construcción de la decisión pública. (Art. 1, ins. 2 CE)

Por último, tomaremos en consideración el Art. 280 de la Constitución ecuatoriana, donde se establece taxativamente que el Plan Nacional de Desarrollo, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos; y es la instancia de coordinación de las competencias exclusivas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público.

Este esquema de planificación nacional implica un rol activo del Estado y la construcción de un sólido proceso participativo. En síntesis, la nueva Constitución ecuatoriana propone un cambio radical y una ruptura conceptual en el modelo de desarrollo y en la orientación de la economía; ya no se coloca las cifras macroeconómicas como la medida central del desarrollo, sino que en su lugar se ubica los indicadores de condiciones de vida, es decir, se deja de lado la ilusión capitalista de que el crecimiento económico por sí solo trae la eliminación de la pobreza y el progreso.

La actual Constitución tiene orientaciones éticas y principios que marcan la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Los desafíos de cambio pueden sintetizarse en:

Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad. Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad. Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia. Garantizar progresivamente los derechos universales y la protección de las capacidades humanas. Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza. Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa; Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores. Reconstruir lo público.

Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa; y; consolidar un estado democrático, pluralista y laico. (Plan del Buen Vivir, 2009-2013: 6-7).

Con estos fundamentos, el Plan Nacional del Buen Vivir, aterriza en elementos concretos y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, los mismos que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, y con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional. Los objetivos son:

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. *Objetivo 2:* Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadana. *Objetivo 3:* Mejorar la calidad de vida de la población. *Objetivo 4:* Garantizar los derechos e la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. *Objetivo 5:* Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana. *Objetivo 6:* Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. *Objetivo 7:* Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. *Objetivo 8:* Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. *Objetivo 9:* Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. *Objetivo 10:* Garantizar el acceso a la participación pública y política. *Objetivo 11:* Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. *Objetivo 12:* Construir un Estado democrático para el Buen Vivir. (Plan del Buen Vivir, 2009-2013: 7)

Este Plan tiene una mirada integradora basada en un enfoque de derechos. De igual manera, este Plan refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. Esto permite identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas con las sus cualidades, potencialidades y limitaciones.

En este sentido abordaremos la Ley Orgánica: Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD, que integra la normativa para los gobiernos autónomos descentralizados y desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD-

Desde una perspectiva histórica, se puede sostener que el centralismo -entendido como la concentración de poder político, económico y administrativo en ciertas ciudades que afecta a la periferia- significó para amplios sectores sociales urbanos y rurales la posibilidad de incorporarse al desarrollo y de mejorar su nivel de vida. Pero, por otro lado, desde 1960 se inició un proceso inédito de concentración de la riqueza en la historia ecuatoriana. (Ayala; E, 2003:210).

El centralismo obedece un momento clave en nuestro país. Tras la independencia, la República del Ecuador, nació con un estado fuerte con capacidad de gestión, esto era necesario para atender la diversidad territorial y cumplir el rol de articulador en una época en la que proliferaba el peligro de fraccionamiento por rivalidades regionales y ambiciones del poder de los caudillos.

Al inicio de la República hubo constituciones acentuadamente descentralizadoras³, al punto de ser casi localistas en materia administrativa como ocurría con las de 1845, 1850, 1859; y otras demasiado centralistas, como las de 1843 o de 1869. Apenas en las constituciones de 1876 y de 1884 se llega a un equilibrio entre estas posiciones. Pero en 1958, se pusieron nuevamente en debate estas ideas, aduciendo discriminación económica. A fines del 2000 y principios de 2001, se volvió a manifestar muchas de aquellas expresiones. (Guzmán 2001: 14-16).

³ Descentralización, esto es, transferencia permanente de funciones y recursos desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales autónomos. (Guzmán, Marco, 2001:34)

Una de las expresiones más centralizadoras de la historia, se produce con la Revolución Liberal, encabezada por Eloy Alfaro, donde el estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita, asumió también un mayor papel en obras públicas. Esta tendencia, tuvo como antecesores a los gobiernos de Rocafuerte y García Moreno, que consideraban la centralización necesaria para consolidar y modernizar el país. (Ayala, E; 2003:210).

Ya, a principios de los años 90, se revela claramente que el modelo centralista, concebido en términos de sostener la unidad nacional requiere de profundos cambios. Al centralismo se lo culpó de todos los males del país, y, fue éste, el escenario propicio para dar inicio a las políticas neoliberales. En la lógica neoliberal los servicios públicos dejan de ser derechos ciudadanos y pasan a ser objeto de la oferta y la demanda, y la libertad de mercado cobraría su verdadera dimensión en la esfera local descentralizada.

A lo largo de la historia ecuatoriana, ha habido épocas de especial tensión, entre dos ciudades. Guayaquil y Quito, más que por necesidades o requerimientos de la población, han sido por rivalidades de poder de grupos económicos y también sociales y políticos.

Pero vemos las cifras, según el censo de 2001. En las provincias de Guayas y Pichincha, el 11% de la población se encuentra en la miseria⁴. Pero en Orellana, ese porcentaje llega al 75%; y en Napo al 63%. En cuanto al nivel de pobreza⁵, en Pichincha el 41,5% de sus habitantes la padece y el 52% en Guayas. En la provincia de Orellana sufre de pobreza el 95,5% de sus moradores, y el 84% de Sucumbios y Napo, mientras la incidencia en Morona Santiago y Zamora Chinchipe gira en torno a un 78%. Los porcentajes de pobreza en las dos ciudades más importantes del país se registran: en la ciudad de Quito un 35% y en Guayaquil llega a un 51%.

⁴ Situación en la que un grupo humano no dispone de los recursos suficientes ni para atender a sus más elementales necesidades de alimentación, vestido y vivienda.

⁵ Se da cuando los recursos a los que accede ese núcleo no le permiten solventar sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, y también de agua potable, alcantarillado, eliminación de desechos sólidos o basura, energía eléctrica, educación, comunicación, atención a la salud.

En cuanto a la población rural, 17 cantones orientales, es decir, más del 90% sufren de pobreza, y otros cuatro cantones de la provincia de Loja. En el centro de la República, en Guamote, Chimborazo, el 90,5% de los habitantes sufren de pobreza. En el Ecuador de los 24 cantones, más del 90% de la población rural es pobre, y de estos 21 se hallan en zona de frontera. (Guzmán, M: 2001:135). (Ver Anexo 2)

Estas cifras nos demuestran la necesidad de considerar la situación de todos los cantones y provincias más pobres a efectos de alcanzar un desarrollo equilibrado, sostenido y sustentable del país. En este sentido, con la aprobación del COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se incluye una serie de elementos nuevos que aclaran, ente otros aspectos, los fines que debe tener cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, bajo el principio de unidad nacional y el de sustentabilidad de desarrollo territorial. (Art. 3 COOTAD).

De esta manera, se trasciende el anterior modelo de gestión territorial del Estado, expresada en la Constitución de 1998, sustentado en el modelo de uno a uno para la asignación de competencias que condujo al estancamiento de la descentralización por más de una década, y a una intervención caótica de las instituciones del Estado en el territorio, que causó paralelismo y duplicación en la gestión pública con las consecuentes reacciones regionales que llegaron incluso a amenazar la unidad del país.

Modelo de Descentralización

Fuente:
www.asambleanacional.gov.ec
 Elaboración:
Comisión especialista de Gobiernos Autónomos, descentralización, Competencias y Organización del territorio.
 Consultado 02-03-11

Constitución 1998	Constitución 2008
<ul style="list-style-type: none"> • MODELO A LA CARTA ABIERTO o UNO A UNO: • SIN RECURSOS PREVISTOS • COMPETENCIAS GOB. CENTRAL: Cuatro competencias (defensa, RR.II., Política económica y tributaria, endeudamiento externo.) • RECTORÍA: No regulada 	<ul style="list-style-type: none"> • MODELO REGULADO: • RECURSOS: Directos, previsibles y automáticos • COMPETENCIAS EXCLUSIVAS GOB. CENTRAL: Sectores privados y estratégicos • RECTORÍA: Del Gobierno Central a escala nacional y de todos los GAD respecto de sus competencias.

De las regiones naturales, Costa, Sierra, Oriente e Insular, el país pasará a articularse en regiones autonómicas que deben conformarse hasta dentro de ocho años. (Arts. 10 al 27, COOTAD). Cada uno de esos niveles, denominados como Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-, tendrá mayores responsabilidades y, por tanto, el COOTAD establece un nuevo método para repartir las asignaciones presupuestarias. Los criterios de distribución se basan en: la población, la densidad, las Necesidades Básicas insatisfechas, NBI,⁶ las mejoras de los niveles de vida, el esfuerzo fiscal, el esfuerzo administrativo y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado. (Art. 195, COOTAD)

Así también a las tradicionales provincias, cantones y parroquias rurales, se sumarán las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, que tendrán sus propias reglas de convivencia. Y se fortalece la figura del distrito metropolitano. (Arts. 93 al 103, COOTAD)

El Código desarrolla el régimen de competencias (es decir, las atribuciones para ejecutar obras y dar servicios a la población) para las 24 provincias, los 221 municipios y las 799 juntas parroquiales existentes, y los GAD que se creen a futuro. Los GAD tienen la facultad de: rectoría, planificación, regulación, control y de gestión. (Art. 116, COOTAD).

En la Carta Magna de 1998, el Gobierno central tenía competencias que no podía transferir, como la defensa, la política exterior, el endeudamiento externo y la política tributaria. En la vigente se ampliaron a 12, como el manejo de las telecomunicaciones, la generación de energía, los recursos naturales no renovables, el transporte y refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y patrimonio genético, el espectro radioeléctrico y el manejo del agua. (Arts. 110 y 111. COOTAD). Otras áreas de acción, como el tránsito, la prestación de servicios públicos, y la edificación de escuelas y centros de salud, deben pasar a los diferentes niveles de los GAD.

⁶El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se usa para determinar la pobreza de una comunidad; éste se basa en la clasificación de los hogares según su nivel de acceso a la educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo.

Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y son asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.⁷ *Las competencias exclusivas*; son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno. *Las competencias concurrentes*; son aquellas cuyas atribuciones, ejercicio y responsabilidad de cumplimiento corresponden de manera compartida o complementaria a dos o más niveles de gobierno, quienes la gestionaría de modo colaborativo. Las competencias exclusivas o concurrentes pueden ser delegables o indelegables. (Arts. 113-115. COOTAD).



Fuente: www.asambleanacional.gov.ec

Elaboración: Comisión especialista de Gobiernos Autónomos, descentralización, Competencias y Organización del territorio. Consultado 02-03-11

Antes de 2008, los municipios podían pedir competencias de forma voluntaria. Bajo ese esquema, Guayaquil, Quito, Cuenca y Manta asumieron la competencia de sus aeropuertos; asimismo Guayaquil tiene la del Registro Civil. Éstas son ahora exclusivas del poder

⁷ EL Consejo Nacional de Competencias, está conformado por delegados del Presidente (quién lo presidirá), de los Gobiernos regionales, Gobiernos Provinciales, Gobiernos Municipales, y Gobiernos Parroquiales y Rurales, total 5. Art. 16 al 123. COOTAD. 2010

central. Así también, las Juntas Parroquiales Rurales ya pueden ejecutar obras pues tienen presupuesto propio.

Según la COOTAD, Arts. 129-146, son competencias exclusivas del Distrito, aquellas en la que un nivel de gobierno asume todas las atribuciones de la política, planificación, administración, control, infraestructura y financiamiento dentro de su territorio; mientras que las competencias concurrentes las con sus recursos, de los niveles regional, provincial y cantonal. (COOTAD; Art. 180-186)

Mencionamos algunas competencias cantonales exclusivas: servicios públicos, creación de tasas y contribuciones, infraestructura de educación y salud, manejo de espacios públicos, preservación del patrimonio, catastros inmobiliarios urbanos y rurales, explotación de materiales áridos y pétreos, socorro y riesgo de incendios y gestión de la cooperación internacional. Las competencias provinciales que asume el DMQ son: obras en cuencas y microcuencas, sistema de riego, actividades agropecuarias y productivas, y normas para la gestión del medio ambiente. Las competencias regionales que asume el distrito sucintamente son otorgamiento de personería jurídica a las organizaciones sociales, investigación e innovación del conocimiento y tecnologías, y seguridad alimentaria y cuencas hidrográficas.

Las competencias concurrentes hacen relación a los Sistemas Metropolitanos de Educación, Salud, Vivienda; promoción turística, incentivos a las capacidades de inversión y exportación; Subsistema de áreas protegidas, Control de calidad; Subsistema de estadísticas y censos; Sistema penitenciario; y; Sistema público de registros de la propiedad. También ejercerá concurrentemente la gestión de la política, planificación, control y administración de la infraestructura aeroportuaria. Seguirá además realizando las acciones administrativas asignadas por el Sistema Judicial.

La nueva Constitución establece como principal fuente de ingresos para el financiamiento de los gobiernos seccionales las transferencias del Presupuesto General del Estado: 21% de

los ingresos permanentes (los tributarios) y 10% de los no permanentes (los petroleros). (Art. 192, COOTAD)

La Asamblea determinó que los GAD podrán percibir el monto presupuestario de acuerdo a siete variables que señala la Carta Magna: el tamaño y la densidad de la población, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el mejoramiento de los niveles de vida, la capacidad fiscal, el esfuerzo administrativo y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el peso porcentual de cada una varía para cada nivel de gobierno seccional. Por ello, el COOTAD prevé revisar ésta fórmula cuando se tengan ya los resultados definitivos del censo poblacional realizado en el 2010.

Las instituciones locales aunque limitadamente respondieron de alguna manera a la ausencia del nivel nacional de gobierno. No obstante, las políticas y acciones municipales resultaron insuficientes para corregir estas distorsiones del Estado. Dentro de este contexto se enmarca la experiencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito frente a la Constitución de 2008

Quito, es una de las ciudades de mayor movilidad social, de conformación de clase media, de experiencias autogestionarias, de multiculturalidad urbana y de los más destacados avances de la educación laica, la ciencia, el arte y el pensamiento crítico. Quito, ejerce el rol de Distrito-capital, encargado por la historia y de liderazgo urbano en el proceso de desarrollo del país.

En los últimos 50 años, el Distrito Metropolitano de Quito ha experimentado un rápido crecimiento que rebasa las propuestas de planificación implementadas. Este proceso de crecimiento ha devenido en una profunda transformación del territorio del DMQ. El Distrito ha avanzado en la cobertura de servicios básicos y en una racionalización institucional en algunas de sus áreas, pero mantiene grandes problemas en la movilidad,

seguridad, integración y equidad territorial, así como en un ejercicio de los derechos de sus habitantes. (Plan de Gobierno DMQ, Augusto Barrera, 2009:7).

En Quito, se asientan complejas relaciones políticas, sociales y económicas, nacionales y locales, marcadas por fenómenos externos e internos como: la urbanización, las políticas nacionales, la migración.

Según los datos del censo de población y vivienda del 2001, el cantón Quito posee 1.837.835 habitantes de los cuales el 3.1% son afroecuatorianos/as. En Quito viven 44.278 afrodescendientes lo que corresponde a 56.3% de la población afro de Pichincha. El 5.17% de los afro mayores de 15 años no saben leer y escribir. El analfabetismo funcional supera el 16.17%. Con respecto a género, según el sexo del jefe del hogar se define diferencias que implican una incidencia mayor de la pobreza, así el 74% de los hogares cuentan con un jefe de familia de sexo masculino, mientras que en el 26% las mujeres ejercen este rol.

En el DMQ, a finales de 2008 más de 1.000.000 personas no satisfacen sus necesidades básicas (47%). de este grupo, la población del Noroccidente es la más rezagada, satisface apenas un 16% de sus necesidades básicas. Las diferencias entre espacios territoriales, entre los barrios del centro de la urbe y la periferia evidencian condiciones de vida muy diferentes. Existe desequilibrio y desigualdad en el campo de los derechos económicos y sociales de la población del Distrito. Los problemas más graves de las familias son el hacinamiento crítico que afecta al 14,8%.⁸

El distrito ha experimentado una profunda heterogeneidad social que polariza la ciudad entre riqueza y pobreza. Si bien, como vimos anteriormente, los pobres urbanos no son “los más pobres de los pobres”, son los más numerosos, por la importancia demográfica de las ciudades. En el Distrito Metropolitano hasta el año 2006 se ha logrado reducir la extrema pobreza a la mitad. (este logro en materia de pobreza está asociado a ingresos e infraestructura) (Verdesoto, L; 2009:12-15)

⁸ Lamentablemente aun no existen datos desagregados del censo del 2010 que nos permitan actualizar estas cifras.
<http://www.skyscraperlife.com/ecuador/51827-resultados-preliminares-del-censo-de-poblacion-y-vivienda-2010-a.html>.
consultado, 10-03-11

En este punto vale la pena insistir en el modelo de gestión frente a la ciudad que plantea la nueva Constitución:

a) *El nuevo modelo económico y social*; definido en la Constitución, implica cambios profundos que buscan el desarrollo integral, la inclusión social y la productividad sistémica; las relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial; la diversificación productiva; la integración territorial; la sustentabilidad de patrimonio natural, entre otros propósitos. Avanzar en la configuración de este nuevo modelo supone la articulación y complementariedad entre las distintas esferas y niveles de gobierno. b) *Autonomía e identidad*; la autonomía ha sido históricamente una bandera de las oligarquías locales, para ser usufructuaba sus recursos y se controlaba la institucionalidad. La nueva Constitución plantea la autonomía como un instrumento para el equilibrio regional y el cambio del estado al establecer responsabilidades claras para cada nivel de gobierno. El nivel regional se responsabilizará de ecosistemas, gestión de cuencas hidrográficas y desarrollo económico regional; el nivel provincial asume la articulación urbano-rural; y, el nivel municipal el ordenamiento del suelo, la planificación urbana, la provisión de servicios básicos, entre otras competencias. El Distrito Metropolitano podría convertirse en un gobierno regional autónomo y asumir nuevas competencias. De esta forma, la autonomía, en la nueva constitución abre el cambio a la sociedad para autogobernarse, buscando un equilibrio y la complementariedad regional y territorial. c) *El derecho a la ciudad*; el reconocimiento del derecho a la ciudad y al hábitat en la nueva Constitución del Ecuador, permite fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas contra la injusticia y la discriminación social y territorial. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo del territorio, dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social; y como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los “grupos prioritarios” Más aún, este derecho reconoce la interdependencia entre población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. Implica cambios estructurales profundos en los patrones de producción y consumo y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales. (Plan de Gobierno DMQ, Augusto Barrera, 2009: 9-10)

En ese sentido resulta significativo estudiar el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, institución desde la que se ha desarrollado un marco conceptual y modelo de gestión para el posicionamiento y operatividad de la Secretaría de Inclusión Social, alineado a la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La Secretaría Metropolitana de Inclusión Social

La institución del Municipio de Quito ha sufrido cambios que nacen de la manera conjunta con el proceso de modernización y descentralización del Estado Ecuatoriano. (Vallejo, R, 2008 cit. Donoso Elena 2009:27), reconoce que existen tres periodos importantes en este proceso de modernización que ha llevado al Municipio de Quito al aplicar un modelo de gestión desconcentrada de los servicios. Estos periodos son (1) 1992-1998, durante la alcaldía de Rodrigo Paz, (2) 1998-2000 durante la alcaldía de Jamil Mahuad y Roque Sevilla y el último (3) 2001-2009 durante la gestión de Paco Moncayo.

Todo esto sucede en un contexto donde las tendencias internacionales y regionales para modernizar y descentralizar la gestión pública no sólo influyen en las estructuras de los estados nacionales, donde los municipios son una pieza importante, sino también a nivel de los gobiernos locales. Por otro lado, junto a los procesos de modernización de la administración pública, se implanta el instrumento de planificación estratégica, que surge desde las teorías de manejo de corporaciones privadas. (Vallejo, R, 2008.27).

Una primera renovación consistió en incorporar criterios gerenciales a la administración y convocar a los usuarios a la ciudad, en la búsqueda de lograr más eficiencia y resultados en el desarrollo.

A partir de su redefinición como gobierno distrital,⁹ el Municipio de Quito ya no solo cumple el rol de un simple ejecutor de obra pública proveedor de servicios básicos y regulador de la vida comunitaria, sino que asume competencias más amplias que cualquier otro municipio del país. Es así que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ- ha manejado un subsistema de educación y ha asumido algunas competencias como en salud, en la prestación del servicio de bomberos (2001), la recaudación del 25% del impuesto a la renta (2001), la planificación y gestión de las actividades turísticas (2002).¹⁰

No obstante, pese a que estas nuevas competencias han sido trasladadas por mandato de ley, su gestión ha enfrentado limitaciones, debido entre otras, a que el traslado de competencias no ha estado acompañado de la debida asignación de recursos que dispone la norma constitucional.

La Constitución en vigencia, actualmente conforma dos vías de gobierno territorial. De un lado, la descentralización convencional que asume a los gobiernos subnacionales de las provincias y cantones; y, de otro lado, la autonómica, regida por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución y referida a las regiones y distritos metropolitanos. Los “Gobiernos Autónomos Descentralizados” engloban las dos vías. Los Distritos Metropolitanos son concebidos como ciudades-región en la medida que, en cualquier tiempo y cumplidas las condiciones, pueden asumir la totalidad o una parte de las competencias de las regiones, de las provincias y la totalidad de las competencias de los cantones. (Proyecto de Estatuto Autonómico del DMQ, 2009: 15)

La Secretaría de Inclusión Social, creada con Resolución Administrativa N° A 0002 de 6 de agosto de 2009¹¹, es la instancia con nivel de decisión sectorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargada de gestionar el Sistema Metropolitano de Inclusión

⁹ El Municipio de Quito impulsa la Ley del Distrito Metropolitano aprobada en diciembre de 1993, para la conformación del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Este cambio institucional llevó a la redefinición total de la organización territorial y, en consecuencia, de la jurisdicción de las atribuciones y de sus funciones. Estos procesos impulsados por el DMQ constituyen, sin lugar a dudas, lo más avanzado en el campo de la descentralización en el país.

¹⁰ Cuadernos de la Administración General, No. 7. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (1988-1997): Una experiencia municipal de descentralización, desconcentración y desarrollo local. 1988, Quito. Pág. 34-35

¹¹ Es producto de la fusión y redefinición de lo que anteriormente fue la Dirección Metropolitana de Inclusión Social y la Secretaría de Desarrollo Social.

Social -SIMIS- con un enfoque de derechos humanos, en el marco de la igualdad en la diversidad y no discriminación. Situación que se expresa en un mayor empobrecimiento y doble vulnerabilidad social y económica.

Su misión está encaminada a garantizar la inclusión social de quienes habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, estructuralmente (e históricamente) excluidos del ejercicio pleno de sus derechos individuales y/o colectivos, a través de la programación y gestión de la inclusión social. Sus objetivos generales son: *a)* Construir el sistema de inclusión social, constituir y fortalecer las redes de inclusión social que permitan la cohesión social dentro del MDMQ. *b)* Garantizar la inclusión social en las políticas públicas, planes, programas, proyectos y en los presupuestos públicos del MDMQ. *c)* Propiciar cambios culturales que generen igualdad, equidad y cohesión de los grupos de atención prioritaria. *d)* Garantizar los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los grupos de atención prioritaria.¹²

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con la creación ésta Secretaría por primera vez, y en consonancia con la Constitución del Ecuador y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, incorpora a los grupos de atención prioritaria -GAP- definiendo como prioridad los que se encuentran en quintiles 1 y 2 que habitan en el Distrito (niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad, discapacitados, personas en situación de movilidad humana, con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad, entre otros) y a la población estructuralmente excluida -PEE (comunidades, pueblos y nacionalidades: indígenas, afro ecuatorianos-as, mujeres, diversidades sexuales), como población y grupos prioritarios del quehacer de las políticas y de la gestión institucional municipal en el transitar hacia el régimen de desarrollo del Buen Vivir.

Así también, con la Resolución 0002, se integran a la Secretaría de Inclusión Social las siguientes dependencias y los consejos sociales: Centro de Mediación Municipal¹³, Centros

¹² Políticas de Inclusión para la gente. Secretaría de Inclusión Social. Quito, 2010.

¹³ El Centro de Mediación es un espacio orientado a la búsqueda de alternativas de solución de problemas de la sociedad, a través de una buena comunicación y el reconocimiento de derechos y responsabilidades

de Equidad y Justicia¹⁴, Casa de la Movilidad Humana¹⁵, Unidad Ejecutora de Ayudas, Becas y Crédito Educativo (ABC)¹⁶, la Fundación Patronato San José; Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia -COMPINA¹⁷ -, las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, el Consejo Metropolitano de Discapacidades - COMEDIS-, el Consejo Metropolitano de Discriminación Racial-COSMEDIR-, cuyo rol es coordinar y participar en la formulación de las políticas, en la observancia y seguimiento y evaluación de las mismas.

Es necesario señalar que, en la anterior gestión se aprobaron normativas importantes para la inclusión entre ellas ordenanzas relacionadas con: la creación de programas específicos para poblaciones excluidas; creación del Fondo de Inversión Social “Quito Solidario”,¹⁸ Programa ABC, los Centros de equidad y justicia –CEJ, el Centro de Mediación y la Casa de Movilidad Humana.

En la actualidad, la problemática de inclusión social es un espacio y un tema que es asumido como un logro. Su importancia radica en que se ha colocado a la Secretaría de inclusión social en igual rango que territorio o infraestructura, puesto que históricamente el municipio canalizó a través de la Fundación Patronato San José la atención a grupos prioritarios. Asimismo, con la aprobación del Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, el Municipio está empezando un proceso participativo para la creación del Consejo de Igualdades. Al momento están diseñando las estrategias y los mecanismos para este propósito.

¹⁴Los Centros de Equidad y Justicia –CEJ- fueron creados en el año 2003 y son espacios de atención integral que tienen como objetivo reparar y garantizar los derechos de la población del Distrito Metropolitano de Quito, basados en enfoques de género, derechos humanos, integralidad en la intervención, trabajo interdisciplinario, criterios de territorialidad y trabajo en red.

¹⁵La Casa de la Movilidad es una instancia municipal creada para impulsar y fortalecer sistemas de apoyo social, económico y productivo para las personas que viven en contextos de movilidad humana y sus familias en el Distrito Metropolitano de Quito.

¹⁶ Programa que ayuda con becas y créditos educativos para bachilleres de colegios, fiscales, fisco-misionales, municipales y graduados de universidades públicas del Distrito Metropolitano.

¹⁷El COMPINA, Fundación Patronato San José, COMEDIS, Unidad Ejecutora ABC, Centro de Mediación tienen autonomía administrativa y financiera.

¹⁸ El Fondo Solidario es una cuenta municipal creada en el 2006, que se financia básicamente con el 25% de la tasa por funcionamiento del Cuerpo de Bomberos, cuyos fondos se destinan a programas y proyectos hacia la población más desprotegida.

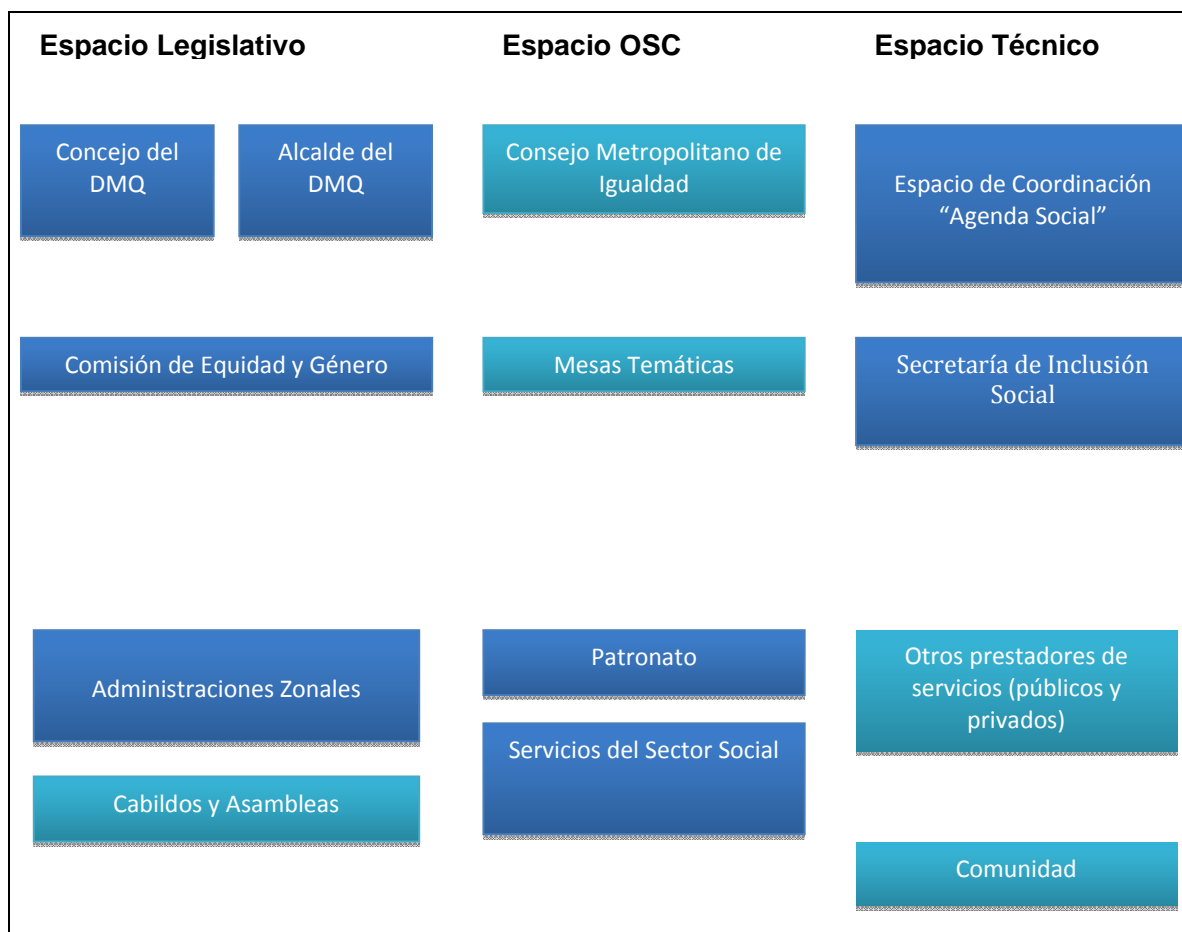
Sin embargo, según el informe de labores de 2009, presentado por la Secretaría de Inclusión Social, en su página 6, nos dice que, aún existen dificultades tales como la transición del enfoque asistencialista a un enfoque de derechos y de inclusión. Así también, la presencia de programas paralelos y/o desconectados del gobierno central, la inexistencia de un seguimiento a la ejecución del plan anual de actividades y al presupuesto de la secretaría, y; al interior de la municipalidad, la dispersión y desarticulación de la gestión social entre las direcciones municipales, administraciones zonales y fundación patronato.

Por lo que, uno de los retos de la Secretaría es coordinar acciones de manera que todas las instancias trabajen conjuntamente en función de establecer y mantener políticas públicas que posibiliten un cambio cuantitativo y cualitativo de las condiciones de vida de los grupos y poblaciones estructuralmente excluidas del Distrito Metropolitano de Quito. Para ello se han establecido como mecanismos la articulación del DMQ al Sistema Nacional de Inclusión Social desde la constitución del Sistema Metropolitano de Inclusión Social-SIMIS- .

El Sistema Metropolitano de Inclusión Social -SIMIS-

El Sistema Metropolitano de Inclusión Social SIMIS, es el conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que formulan, programan, ejecutan, gestionan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo integral a las y los habitantes de Quito en situación de exclusión, como producto de su origen social, edad, género, etnia, orientación sexual, movilidad humana y otras, incidiendo en la modificación de las condiciones que limitan el ejercicio de sus derechos. Su población objetivo está orientada prioritariamente a población estructuralmente excluida por factores etáreos, étnicos, de opción sexual, de género, socio-económicos.¹⁹

¹⁹ Políticas de Inclusión para la gente. Secretaría de Inclusión Social. Quito, 2010.

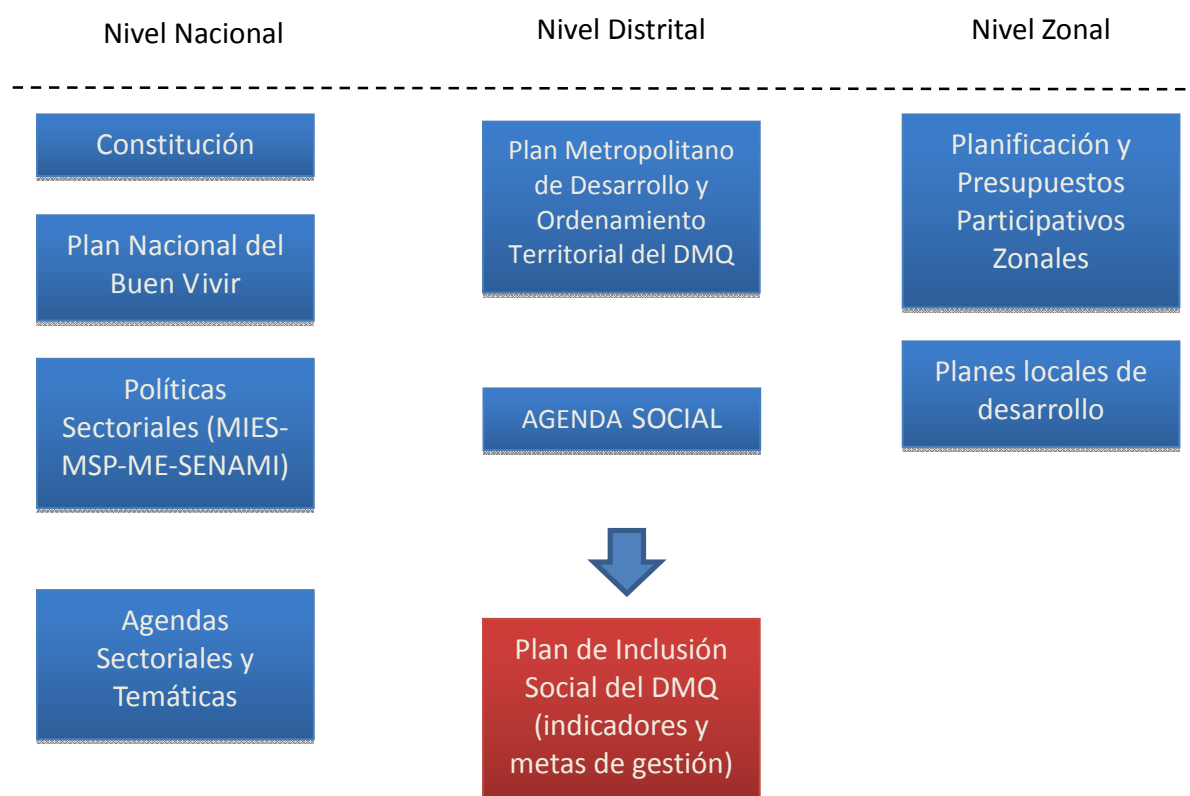


Fuente: Secretaría de Metropolitana de Inclusión Social

Elaborado por: Secretaría Metropolitana de Inclusión Social

Este sistema se rige por los siguientes principios: *a)* de integralidad; que articula dimensiones intersectoriales, estrategias de atención y de promoción de derechos, tanto al interior de la administración municipal como en relación con otros prestadores de servicios públicos y privados, para lograr intervenciones efectivas y sostenibles; *b)* el de Participación; que fomenta el tejido organizacional y asociativo de la población involucrando a los distintos agentes sociales que componen la realidad local; y *c)* el de Territorialidad; que incorpora la dimensión del territorio para identificar la especificidad en el diagnóstico de las problemáticas y en las estrategias de intervención.

El SIMIS constituye un espacio de coordinación, articulación y sinergias de las distintas iniciativas que las instituciones del estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local), organizaciones sociales de base, empresariales, académicas, organizaciones no gubernamentales, de la cooperación internacional, y otras, vienen trabajando y desarrollando en el territorio del DMQ, orientadas a la inclusión social de sus habitantes, y está estructurado de la siguiente manera:



Fuente: Secretaría Metropolitana de Inclusión Social

Elaborado por: Secretaría Metropolitana de Inclusión Social

La Red de Servicios la conforman: los Servicios Municipales (SIS y otras secretarías), Administraciones Zonales, Servicios del gobierno central, otros servicios públicos, servicios privados y de la sociedad civil.

La municipalidad tiene el desafío de apuntalar acciones para consolidar una gestión basada en la garantía y vigencia de derechos de las y los ciudadanos-as, como uno de los ejes estratégicos del desarrollo social y del Régimen del Buen Vivir. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales -El Plan Nacional para el Buen Vivir- deja abierta las puertas e invita a la construcción de los Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, plantea a los gobiernos autónomos descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

A manera de conclusión

Podemos concluir que Plan nacional para el Buen Vivir, constituye una ruta y referente para cambiar las relaciones naturaleza-sociedad-Estado-mercado, en donde se concibe a los grupos de atención prioritaria -GAP-, no solo como individuos carentes, sino también como actores productivos que aporten a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo.

En otras palabras, la superación de la pobreza y el desarrollo se conciben con un enfoque de generación de capacidades, de ejercicio de derechos y de valoración de procesos, como los ejes de acción que realmente modifican el orden de las cosas. En este orden de ideas, solo al cambiar el modelo de desarrollo y económico, se podrá lograr la transformación social requerida para mayor justicia y equidad.

A esto se suma un cambio en la gestión económico-administrativa del Estado, donde se dota a los municipios y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-, a través del Código de Ordenamiento Territorial -COOTAD-, de autonomía, y se los considera como polos de desarrollo. Estos cambios de perspectivas la que se replantea en el modelo de desarrollo y empoderamiento de los GAP responde a una nueva geografía de poder.

La discusión planteada, en términos de nación versus municipio o centralismo versus autonomía local, no debe hacernos perder de vista el principio de lo que lo nacional y lo local son constitutivos de una misma realidad, por lo que el fortalecimiento de los municipios o el énfasis en las iniciativas locales, no tiene por qué derivar necesariamente en el debilitamiento del Estado nacional, y, al contrario, el desarrollo local pasa por un conjunto de dimensiones interrelacionadas que es impensable no considerar el desarrollo nacional. En esta perspectiva, las políticas públicas de inclusión social, deben ser concebidas como una variable dependiente de las políticas sociales nacionales dentro de un marco del Plan nacional para el Buen Vivir, de esta manera se asegura competencias claras y asegura la participación y provisión de recursos.

Ahora bien, no debemos olvidar la gran heterogeneidad de los municipios existentes. Hay municipios dotados de fuertes capacidades financieras, políticas y administrativas y, municipios más débiles. Por lo que el Estado debe enfocarse a los municipios sin las capacidades necesarias.

Como hemos visto el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene capacidades institucionales y disponibilidad para lograr la cohesión social de su población, y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social. Ciertamente Quito, ha evidenciado un tipo de desarrollo que anuncia un estilo regional de desarrollo; con la puesta en marcha de la conformación de redes de servicios. No obstante, aún tiene el desafío de fijarse mecanismos de medición de desempeño en función de las competencias.

Sabemos que, la gestión social implica una intervención cuyos resultados se evidencian en el mediano y largo plazo. Sin embargo, las acciones inmediatas como el posicionamiento ideológico, la definición del modelo de gestión y la construcción de herramientas metodológicas marcan un avance que permiten establecer planificadamente las acciones en función del desarrollo de la inclusión, como claramente se evidencian en la labor de la Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Ahora bien, el proceso de construcción del Plan de Gobierno Distrital 2010-2014, por primera vez alineado a la Constitución y al Plan Nacional del Buen Vivir, sin duda conlleva retos, pero a la vez abre muchas oportunidades.

En este sentido, el proceso de elaboración y diseño de políticas públicas de inclusión para el Distrito Metropolitano, debe perseguir el estímulo a la igualdad en el acceso a las oportunidades para todos y todas y, al desarrollo equilibrado de las capacidades y recursos asentados en todo el territorio del distrito. En esta construcción, lo más importante es la conciencia acerca del desarrollo, y la adecuada de la planificación, a través de una coordinación de políticas y de incentivos a asociaciones publicas/privadas, para el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en concordancia con todos los niveles de gobierno, siempre en perspectiva de la unidad y la solidaridad.

En definitiva, el Régimen del Buen Vivir no es un proceso lineal que se consigue de la noche a la mañana. El Buen Vivir es un proceso, un conjunto de pasos para la creación de derechos, igualdades, oportunidades y libertades, esto proceso implica acuerdos sociales entre los diversos actores de los gobiernos locales y de la sociedad civil, donde todos somos coprotagonistas.

Anexo 1

Tabla No. 1

Principales Indicadores Económicos para Ecuador, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tipo de cambio, f.d.p. (sucres por US\$)	4428	6825	20,243	*Dolarización a 25.000 sucres		
PIB (millones de US\$)	19,76	19,74	13,77	13,65	17,98	20,6
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1.3	-1.6	-9.0	0.4	3.7	1.6
Inflación (precios al consumidor, %, base sucre)	30.7	43.4	60.7	91	23.5	12.9
Inflación (precios al productor, %, base sucre)	n.d.	n.d.	186.9	64.9	-5.6	4.5
Índice de Inflación, precios al consumidor, base US\$ (fin 1998 = 100)	106.4	100.0	54.6	83.1	101.8	108.3
Índice de Inflación, precios al productor, base US\$ (fin 1998 = 100)	n.d.	100.0	66.6	96.4	102.2	105.2
Tasa de desempleo, f.d.p. (%)	9.3	11.8	15.1	10.3	8.1	8.5
Salario mensual promedio, US\$	150.13	137.51	84.37	81.74	121.3	140
Exportaciones (millones de US\$)	5264	4203	4451	4927	4678	2372
Importaciones (c.i.f., mn US\$)	4666	5198	2786	3469	4981	2964
Balanza de cuenta corriente (mn US\$)	-458	-2099	919	916	-704	-539
Notas: *Dolarización a un tipo de cambio de 25,000 sucres por dólar fue anunciada el 9 de Enero del 2000, y llegó a ser ley el 13 de marzo.						
Fuentes: Banco Central del Ecuador, Boletín Mensual y Boletín Semanal de Coyuntura, en < http://www.bce.fin.ec/ >;						

Anexo 2

Tabla No.2

Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2001

Área	Región	Pobreza				Indigencia			
		1995	1998	2000	2001	1995	1998	2000	2001
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	30.5	43.1	59.1	52.1
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	39.1	19.7	58.6	48.7
	Oriente	69.9	75.1	83.0	77.8	23.8	38.7	52.2	53.7
	Total	75.8	82.0	84.1	77.5	33.9	46.1	58.2	50.5
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	9.2	15.3	34.9	31.7
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	8.0	10.9	26.7	26.0
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	12.6	9.3	24.5	15.5
	(Quito)	29.9	29.5	49.1	36.4	7.8	5.3	19.6	12.9
	Oriente	47.2	45.3	57.1	44.6	14.4	9.8	24.5	19.8
	Total	42.4	48.6	60.3	51.6	10.6	13.0	30.3	24.7
Total	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	16.6	24.7	41.8	37.3
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	24.1	29.2	39.1	29.0
	Oriente	65.5	69.3	77.0	69.5	22.0	33.0	45.9	45.2
	Total	55.9	62.6	68.8	60.8	20.0	26.9	40.3	33.8

Fuente: INEC-Banco Mundial, Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998, 2000 y 2001. www.inec.gov.ec

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, Mora Enrique, (2003). *Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador. Del pasado a la situación actual*, en Revista Procesos, No.19, Quito.
- BIZERRA, Cecilia, (2009). *Foro social mundial*. Publicado 6 de febrero del 2009. Traducción Blanca Diego.
- CARPIO, Benalcázar, Patricio, (2008). *El buen vivir, más allá del desarrollo: la nueva perspectiva constitucional.*
- CORPORACIÓN INSTITUTO DE LA CIUDAD, (2009). “*Quito, desarrollo para la gente. Tomo II Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores*”. Quito.
- _____, (2009) “*Proyecto de Estatuto Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, Quito*”
- CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008
- DÁVALOS, Pablo, (2003). *Democracia, ajuste y participación social en el estado ecuatoriano*. Boletín ICC-ARY Rimay, Año 5, No.49.
- EL COMERCIO, periódico nacional publicado en Quito. Fander Falconí, ex Secretario de Senplades, *El buen vivir, un eje transversal*. 22 de agosto de 2008.
- EL COMERCIO, periódico nacional publicado en Quito. 22 de agosto de 2008.
- SENPLADES, Formulación y Evaluación ex - ante de Proyectos de Inversión Pública, Formato SENPLADES, IAEN, 2010.
- HUEBER, Solveig, (2009). *Asamblea Constituyente, retos y oportunidades*, en La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores. Hacia la redacción de una nueva Constitución, diciembre de 2009. <http://www.institut-gouvernance.org/en/synthese/fiche-synthese-20.html>. Consultado. 24-01-2011
- Informe de labores período agosto – diciembre 2009, Secretaria de Inclusión Social. Municipio Metropolitano de Quito. Quito 2009. “mimeo”
- MUÑOZ, Juan Pablo. (2008). ficha “*Movimientos sociales y procesos constituyentes, el caso de Ecuador 2008*”

- MUÑOZ, Pabel, (2006). *Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política, 1992-2005*. PUCE
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 1998, *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (1988-1997): Una experiencia municipal de descentralización, desconcentración y desarrollo local*. En: Cuaderno de la Administración general No.7
- _____, 2004. *Plan Equinoccio 21 Quito hacia el 2025*, Quito.
- _____, 2003. *Manual de formulación, evaluación y seguimiento de Proyectos de Desarrollo Humano Sustentable en el DMQ*, Quito.
- _____, 2003, *Situación de la Sociedad Civil de Quito*, Quito.
- PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR, (2009) 2009-2013, *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Versión Resumida, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES.
- PLAN DE GOBIERNO. Augusto Barrera, Quito, 2009
- RAMIREZ, René, (2008). *La Felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*, en Documento de Trabajo No.1. SENPLADES, Quito.
- RAMIREZ, Franklin, (2009) “*Las antinomias de la revolución ciudadana*” en La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores. Hacia la redacción de una nueva Constitución, diciembre de 2009. <http://www.institut-gouvernance.org/en/synthese/fiche-synthese-20.html>. Consultado. 24-01-2011
- VERDESOTO; Luis, (2009). Presentación, en “*Quito, un caleidoscopio de percepciones-midiendo la calidad de vida*”, Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.
- _____, (2009). Introducción, en “*Quito, desarrollo para la gente*”. Tomo I. Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación. Corporación Instituto de la Ciudad de Quito.
- www.viejoblues.com, consultado 13-01-2011.

- www.ecología/blog.com. Publicado el jueves 04 junio 2009 en: EcoComunicados Editoriales Información Latinoamérica Opinión Decrecimiento Activismo. Consultado 19-12-2010.
- <http://alainet.org/active/26131&lang=es>. Melo Mario. Buen vivir, naturaleza y nacionalidad en la nueva Constitución: una lectura esperanzada, en ALAI, América latina en Movimiento. 2008-09-06. Consultado 17-01-2011
- <http://www.institut-gouvernance.org/en/synthese/fiche-synthese-20.html>. irg. La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores. Hacia la redacción de una nueva Constitución, diciembre de 2009. Consultado. 24-01-2011
- www.quto.gov.ec. Consultado 22-02-11