

REPÚBLICA DEL ECUADOR



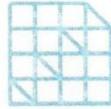
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Especialidad en Gestión y
Gobernanza Territorial

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL GAD. MUNICIPAL DEL CANTÓN
MEJÍA CON RESPECTO A LA SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL
PRODUCIDA EN LA ESTRUCTURA URBANA DE LA PARROQUIA DE
CUTUGLAGUA, A PARTIR DEL AÑO 2006.**

Autor: Estefani Juliana Pastrano Navas
Director: Ph.D. Pablo Cabrera Barona

Quito, enero 2020



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.458- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los treintaún días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, **ESTEFANI JULIANA PASTRANO NAVAS**, portadora del número de cédula: 1720207966, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL (2018-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su estudio de caso, con el tema: **“ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN MEJÍA CON RESPECTO A LA SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL PRODUCIDA EN LA ESTRUCTURA URBANA DE LA PARROQUIA DE CUTUGLAGUA, A PARTIR DEL AÑO 2006”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **ESPECIALISTA EN GESTIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.81
Estudio de caso:	7.80

Nota Final Promedio: 8.30

En consecuencia, **ESTEFANI JULIANA PASTRANO NAVAS**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firma:



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.

DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



INSTITUTO
DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES
LA UNIVERSIDAD
DE POSGRADO
DEL ESTADO

Fojas 111

Fecha **19 DIC 2019**

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Estefani Juliana Pastrano Navas, con CI: 1720207966, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'E' followed by the name 'ESTEFANI J. PASTRANO N.' and a period.

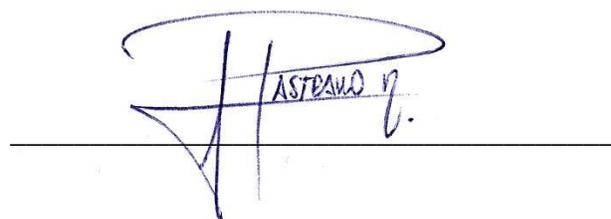
Firma

CI: 1720207966

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Estefani Juliana Pastrano Navas cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, enero del 2020



FIRMA DEL CONCURSANTE

ESTEFANI JULIANA PASTRANO NAVAS

CI: 1720207966

DEDICATORIA

Dedico la culminación de esta etapa de mi carrera profesional a la persona con más amor y sabiduría que he conocido, gracias por tus nobles virtudes, valores, enseñanzas y por dejar una huella imborrable en mi corazón.

A ti Mamá Rosita.

AGRADECIMIENTO

A mi familia, en especial a mis padres que gracias a su apoyo incondicional han sabido motivarme en los momentos de dificultad, por enseñarme valores y principios para aspirar siempre a ser una mejor persona y profesional.

A todos los docentes que formaron parte de la especialidad de Gestión y Gobernanza Territorial, en especial al Ph.D. Pablo Cabrera Barona por su guía en la elaboración del presente estudio de caso. También a los estudiantes de diferentes ámbitos profesionales con quienes conformamos la primera promoción de esta especialidad pública.

A los profesionales de la Dirección de Planificación Territorial del GAD Municipal del cantón Mejía en la Administración 2014-2019, gracias por conformar un equipo técnico de calidad con quienes tuve el agrado de compartir experiencias que ayudaron a la culminación de esta etapa profesional.

Índice de Contenido

Resumen	1
Palabras claves:	1
Introducción	2
Metodología	8
La segregación socio-espacial.....	11
El Índice Socioeconómico (IS).	11
El Índice de Contexto Geográfico (ICG).	12
Gestión Pública	15
Eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos.....	15
Eficiencia de la funcionalidad de la estructura organizacional.	15
Resultados.....	16
Discusión	19
Conclusión	27
Referencias	29
Apéndice A	32
Apéndice B	32
Apéndice C	33
Apéndice D.....	33

Índice de Figuras

Figura 1. Centralidades del Cantón Mejía	6
Figura 2. Fragmentos en la parroquia de Cutuglagua	7
Figura 3. Ubicación de la parroquia de Cutuglagua	9
Figura 4. Límites con el DMQ e ilustraciones de espacios segregados	10
Figura 5. Equipamientos urbanos de la parroquia Cutuglagua.....	14
Figura 6. Porcentaje de eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos	18
Figura 7. Porcentaje de eficiencia en la funcionalidad de la estructura organizacional	19

Índice de Tablas

Tabla 1. Índice Socioeconómico (IS).....	16
Tabla 2. Índice de Contexto Geográfico (ICG)	17

Resumen

La segregación socio-espacial es un fenómeno multidimensional que conlleva la fragmentación de unidades territoriales desde un punto de vista socio-económico. Al mismo tiempo, la gestión pública cumple un rol importante para contrarrestar distintas problemáticas, como la segregación socio-espacial. El presente estudio de caso busca entender mejor distintos elementos para caracterizar la segregación socio-espacial y la gestión pública sobre la misma, tomando como área de estudio la parroquia de Cutuglagua, en el Cantón Mejía. Se calcularon dos índices, un índice socio-económico y otro de contexto geográfico, y se cuantificaron percepciones en referencia a la eficiencia del GAD de Mejía en relación a la segregación socio-espacial.

Se identificaron inequidades entre zona urbana y rural de la parroquia de estudio en cuanto a condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos y facilidades urbanas. Se obtuvo un valor de índice socio-económico (IS) para la zona urbana de 7017,90, y para la zona rural de 4746,48. El índice de contexto geográfico (ICG) para lo urbano fue de 48,00, y para la zona rural es 0,00. Se encontró que la mayor parte de los encuestados consideraron que el GAD Municipal de Mejía es poco o algo eficiente en la búsqueda de procesos que faciliten la reversión del fenómeno de segregación socio-espacial.

El presente estudio de caso es un primer paso para la evaluación de segregación socio-espacial y gestión pública en el cantón Mejía, y aunque una mayor investigación es necesaria, los resultados obtenidos podrían servir de apoyo para la toma de decisiones.

Palabras claves: Segregación Socioespacial, Gestión Pública, Eficiencia, Fragmentos urbanos.

Introducción

La gestión de las entidades públicas forma parte de las diferentes actividades que buscan obtener resultados eficientes para contrarrestar las problemáticas urbanas, pero no siempre alcanzan los objetivos iniciales planteados. González (2009) menciona que estas experiencias permiten mejorar las capacidades gubernamentales, administrativas y de planificación para alcanzar fines públicos en beneficio de la comunidad. Esto se refleja en la apertura y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones mediante la confianza manifestada hacia la gestión del gobierno local.

El resultado de una estructura urbana consolidada, organizada y funcional no solo depende de las acciones tomadas por actores públicos y privados entorno a la planificación y ordenamiento territorial, sino también del contexto económico, social y espacial en cierto periodo de tiempo conforme cambian las necesidades de la población. Cuando ocurre una diferenciación espacial de acuerdo con las características socioeconómicas dentro de la dinámica de la ciudad, la gestión pública no solo se manifiesta como un proceso sistemático para la reversión de la segregación socioeconómica y espacial sino también puede influir directa o indirectamente en la producción de esta (Aymerich, 2004).

La segregación espacial de elementos dentro de su estructura urbana puede deberse a una división funcional o social. La división funcional es la localización diferenciada de las actividades dinámicas de una ciudad incluyendo las actividades residenciales y de vivienda, mientras que la división social toma en consideración la ocupación del suelo residencial y la relaciona con los diferentes grupos sociales (Aymerich, 2004).

Algunos autores han considerado a la planificación de la vivienda como una causalidad en la producción de segregación. Según Sabatini (2006) hay ciudades que siguen un modelo similar a la ciudad compacta europea ubicando estratégicamente a los sectores de mayor influencia social hacia el centro de la estructura urbana, y a los sectores sociales menos favorecidos hacia las periferias para posteriormente adoptar su expansión de acuerdo con las condiciones geográficas particulares de cada territorio.

En América Latina el estudio principal de la división espacial se centra en la *segregación socioeconómica*, donde se considera a las desigualdades sociales como una particularidad propia en la expansión de la estructura urbana. Las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por el crecimiento de forma acelerada y desordenada, y por lo general esta expansión se desarrolla sin un plan regulador urbano (González, 2009).

Aymerich (2004) señala dos formas típicas para concebir la segregación socioespacial en los países de América Latina. La primera está relacionada con la informalidad, donde las construcciones en su mayoría precarias están implantadas dentro de predios de propiedad pública o de tenencia ilegal, además por su localización geográfica hacia las periferias de las ciudades no tienen acceso a servicios básicos ni equipamientos urbanos primarios. La segunda se refiere al proceso de transformación de la de las ciudades y la forma de ocupación de los vacíos urbanos que van quedando como fragmentos discontinuos dentro de la estructura urbana consolidada.

La informalidad se refiere a la precariedad física de las condiciones de habitabilidad de la población. Esta problemática urbana influye en la morfología de la ciudad, y demanda del

gobierno local la dotación de servicios básicos para mejorar su calidad de vida y asegurar la permanencia de esta población. La informalidad está asociada a la adversidad de las ciudades en relación con el contexto de marginalidad social, espacial, económica, y política donde se implantan estos asentamientos (González, 2009).

Existen dos tipos de asentamientos informales en América Latina. El primero se refiere al *dominio* donde la ocupación del suelo y de la vivienda es directa y la población obtiene predios por medio de un mercado informal, y el segundo es la *urbanización*, que trata de la ocupación del suelo sin todas las condiciones urbanas y ambientales por la falta de infraestructura, accesibilidad, equipamientos urbanos, servicios públicos y de densidades extremas en viviendas dando lugar a hacinamientos (González, 2009).

La fragmentación urbana es una característica particular del crecimiento irregular de las ciudades y corresponden a una diferenciación espacial, sistemática y social con cualidades únicas y diferentes para cada parte desagregada de la estructura urbana. La realidad urbana muestra que la ciudad esta conformada por varios fragmentos que se encuentran insertos dentro del tejido urbano que pueden designarse como espacios residuales. Partiendo de este concepto los fragmentos territoriales pueden ser vistos como la parte sobrante de un todo (Curzio de la Concha, 2008).

La ocupación del suelo urbano en el Ecuador tiene las mismas tendencias de desigualdades y exclusión que los demás países de América Latina. Específicamente en la ciudad de Quito, ocurren varios fenómenos de segregación social y espacial, que se generan por la privatización

del suelo y el rol de los agentes inmobiliarios es el libre mercado (Mena, 2010). La especulación del suelo sucede por la conformación de nuevos núcleos administrativos, financieros y económicos de la ciudad como capital provocando rupturas en la continuidad del trazado urbano.

En Quito hay polos antagónicos, uno concentra a la clase obrera y trabajadora hacia el sur de la ciudad, mientras que la clase alta se establece hacia el centro y norte de ésta. La expansión física de la ciudad de Quito se establece en sentido norte – sur ya que las condiciones geográficas no permiten una ocupación del suelo en otra dirección (Salman y Kigman, 1999).

Es importante conocer los antecedentes del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), puesto que el mismo limita con el Cantón Mejía. En la **Figura 1** se muestran los núcleos centrales compactados de cada una de las parroquias que conforman el cantón, donde se realizan las principales actividades administrativas y económicas, siendo la cabecera cantonal Machachi la mayor centralidad.

El Cantón Mejía se caracteriza por la gran extensión de áreas destinadas exclusivamente al uso agrícola y ganadero en sus zonas rurales.

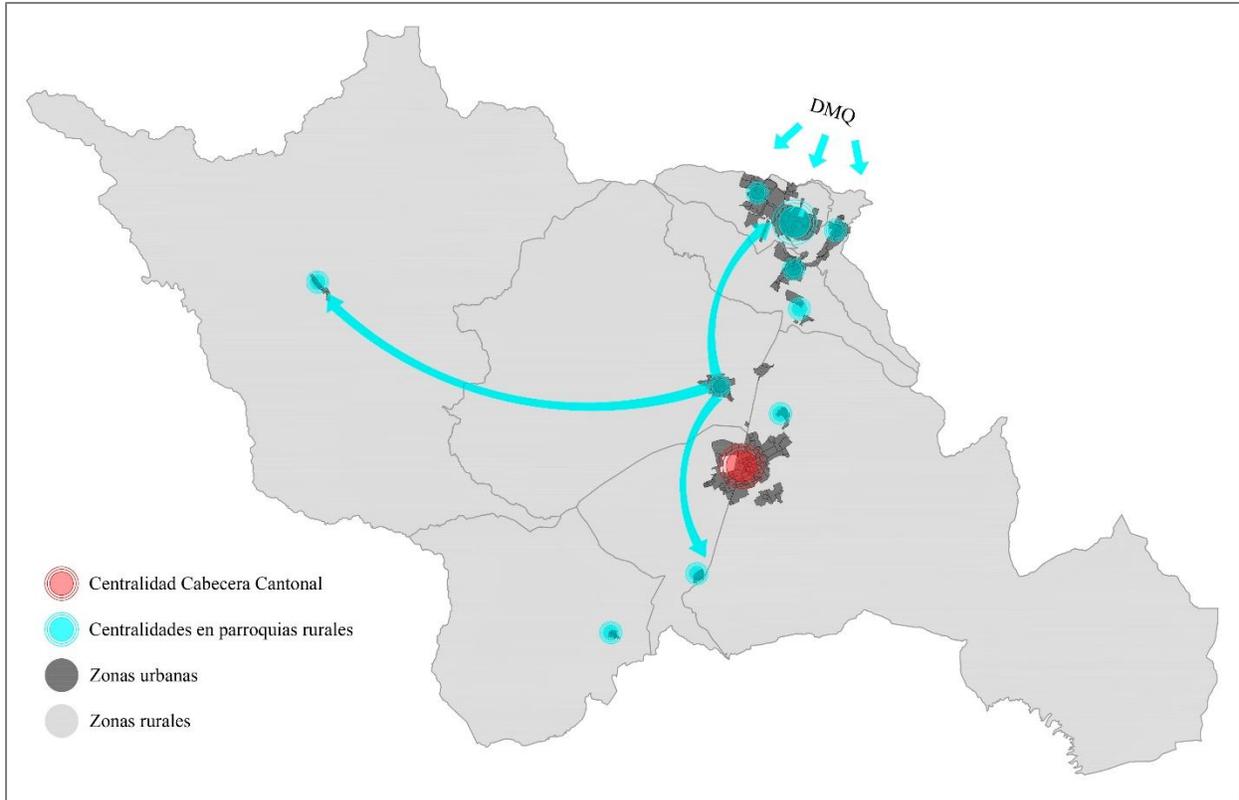


Figura 1. Centralidades del Cantón Mejía

Dentro de la parroquia de Cutuglagua donde se desarrolla el estudio existe mayor movimiento de grupos sociales desde la capital hacia el interior de la estructura urbana asentándose en las zonas limítrofes de la misma. La expansión urbana se ha dado de forma desorganizada y sin planificación, por lo que la mayor concentración urbana está fuertemente dividida por la Panamericana Sur dando lugar a la discontinuidad del trazado, a una falta de abastecimiento de servicios básicos y equipamientos, y a una conformación de espacios remanentes de propiedad pública (**Figura 2**).

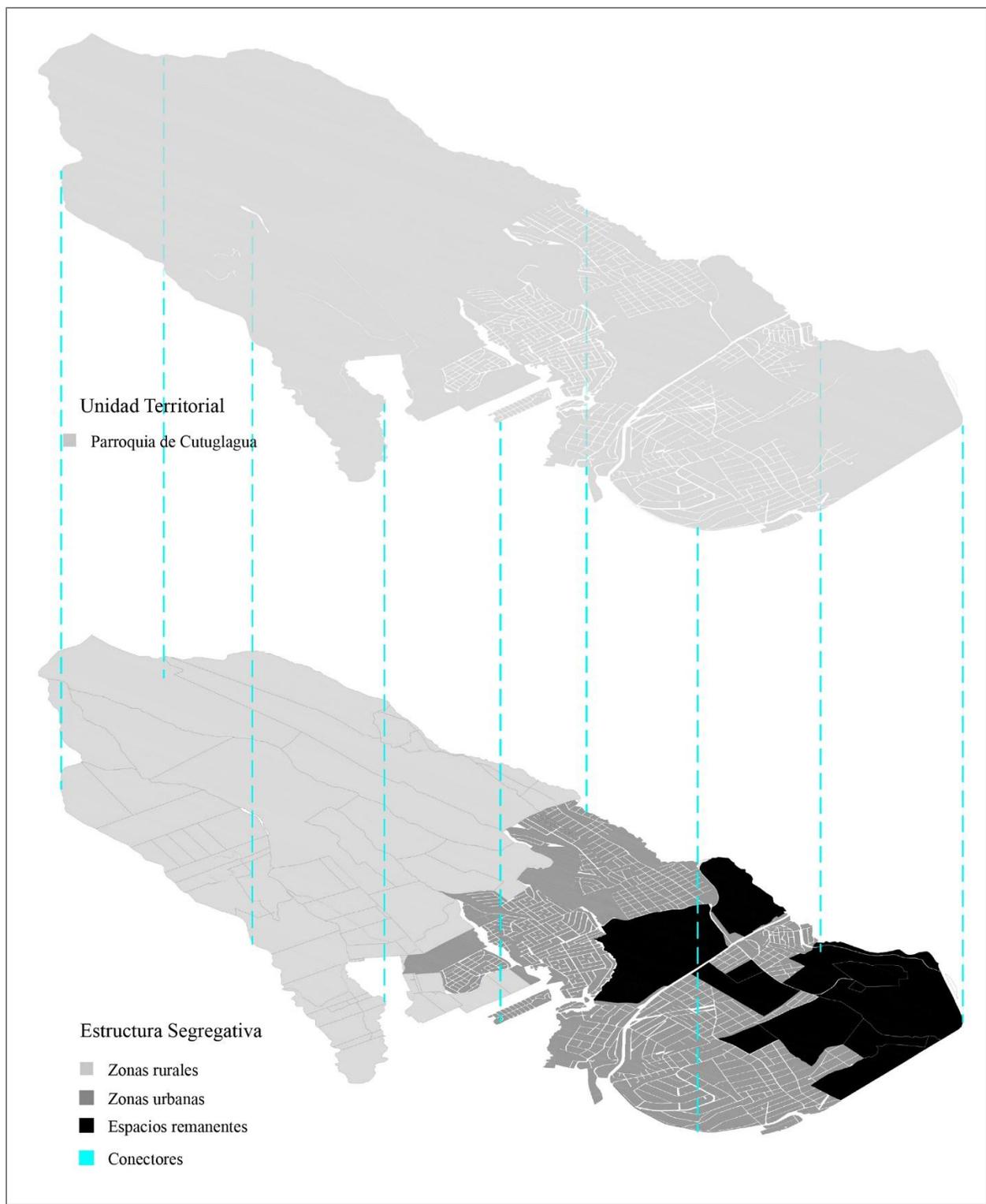


Figura 2. Fragmentos en la parroquia de Cutuglagua

En el presente estudio se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se puede interpretar la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía en relación a la segregación socio-espacial en la estructura urbana de la Parroquia de Cutuglagua?

Se busca indagar en el grado de eficiencia de las actividades realizadas en torno a la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Mejía referente a la segregación socioeconómica y espacial. Se espera que los resultados obtenidos puedan ser útiles para una posterior formulación de políticas públicas en el ámbito de gestión urbana.

El objetivo del presente estudio busca entender mejor los aspectos de segregación socio-espacial en la parroquia de Cutuglagua y de la gestión que realiza el GAD de Mejía con respecto a esta problemática urbana. En base a este objetivo general, los objetivos específicos incluyen describir las características socioeconómicas y espaciales que determinan la segregación urbana en la parroquia de Cutuglagua, y evaluar la gestión del GAD en función de percepciones ciudadanas asociadas a la segregación socio-espacial.

Metodología

La metodología de investigación aplicada es un enfoque mixto, donde la estrategia es recolectar y analizar tanto datos cuantitativos como cualitativos (percepciones). El enfoque mixto está conformado por un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos que logran un entendimiento completo de la investigación y contempla un diseño explicativo secuencial. Primero se recopilan y analizan los datos cuantitativos y posteriormente se evalúa los datos

cualitativos confiriendo un mismo peso para ambos métodos, con la finalidad de integrar esta información y obtener resultados satisfactorios con la investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2014) mencionó anteriormente el área de estudio es la parroquia de Cutuglagua, situada en el Cantón Mejía (**Figura 3**). La misma limita al norte con el DMQ, al sur y al oeste con la parroquia de Tambillo, y al este con la parroquia de Uyumbicho. Tiene una extensión de 28,36 km², donde la zona urbana corresponde al 9,21 km². A pesar de ser una de las parroquias con menor extensión territorial del cantón, es la parroquia con mayor densidad poblacional según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT) 2015-2025.

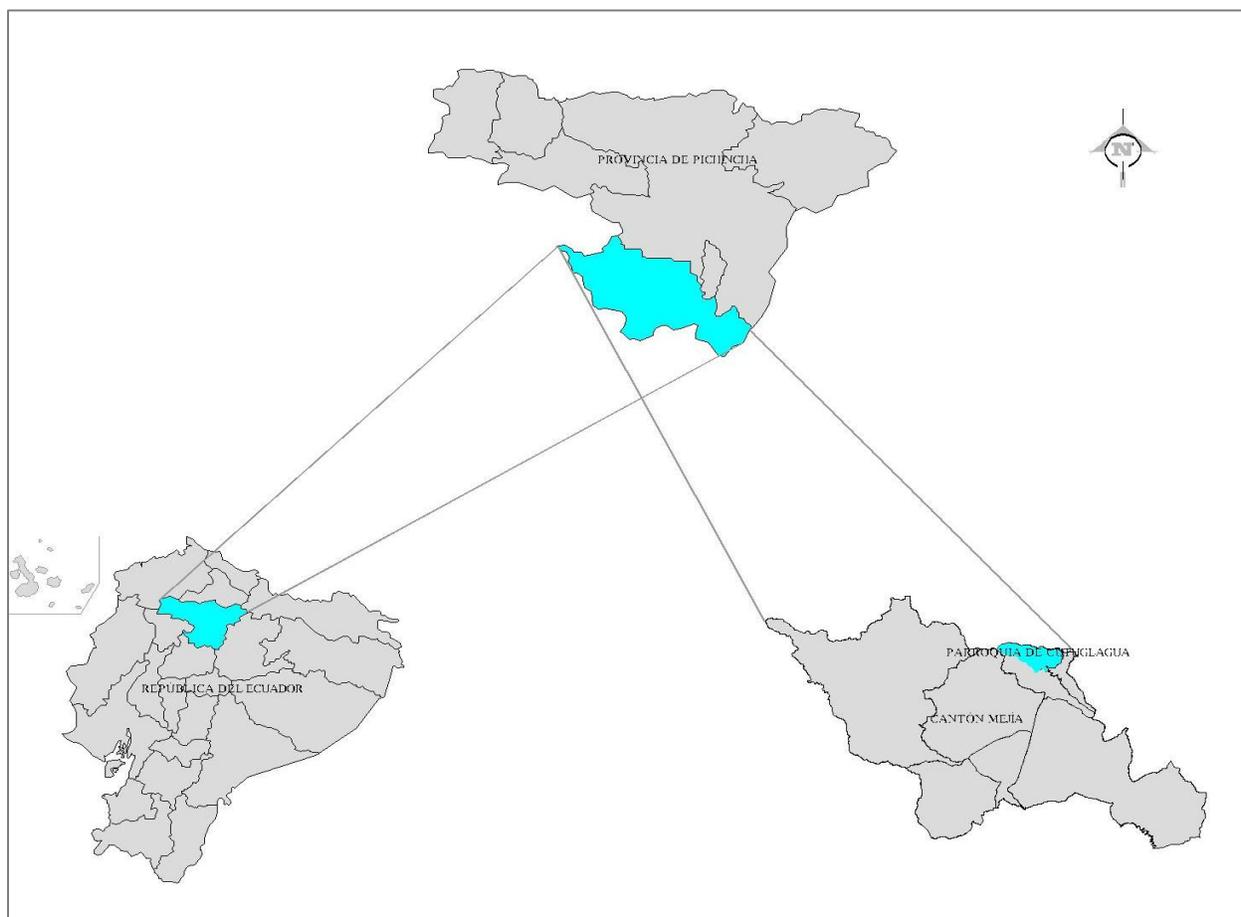


Figura 3. Ubicación de la parroquia de Cutuglagua

Es importante conocer el contexto inmediato en el que se desarrolla la investigación, puesto que existen condiciones tanto territoriales, como socioeconómicas y espaciales que influyen en las condiciones macro y micro de la parroquia, así como en la recolección, análisis y resultados de los datos obtenidos.



Figura 4. Límites con el DMQ e ilustraciones de espacios segregados

La **Figura 4** muestra como la zona urbana periférica de la parroquia de Cutuglagua genera una estructura hacia los límites con el DMQ, que ha dado lugar a la conformación de segregación socio-espacial, creando un conflicto con la continuidad del trazado urbano, y además el surgimiento de áreas periféricas que por su informalidad se pueden considerar zonas residuales con limitada atención de servicios básicos y equipamiento urbano por parte de la municipalidad del GAD de Mejía.

La presente investigación genera índices a partir de indicadores obtenidos del PDYOT 2015-2025 y del Censo de Población y Vivienda 2010. El estudio también usa percepciones de los ciudadanos y técnicos del GAD de Mejía. Por lo tanto, se trabaja en dos dimensiones, una de segregación socio-espacial, y otra de gestión pública.

La segregación socio-espacial

El presente estudio de caso propone dos índices: *el Índice Socioeconómico* y *el Índice de Contexto Geográfico*. Estos índices se basan en la premisa de que, para alcanzar condiciones favorables de habitabilidad y salubridad, se requiere de un adecuado acceso a infraestructura urbana, servicios básicos y equipamientos urbanos (Capdevielle, 2014).

El Índice Socioeconómico (IS). La economía se puede expresar a través de la institución histórica de una sociedad, de la organización de conexiones socio-espaciales para satisfacer necesidades básicas y mejorar las condiciones de vida, y a través de la movilización de recursos y capacidades (Erazo, 2015).

Sectores excluidos de las ciudades latinoamericanas carecen de servicios básicos siendo grupos sociales de bajos recursos económicos, que generalmente no son considerados dentro de las propuestas de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (González, 2009).

El IS se calculó a través de 5 indicadores de acceso a servicios básicos y de condiciones de habitabilidad tanto de la zona urbana como de la rural. Los indicadores usados son: porcentaje de hogares con acceso a agua potable (AP), porcentaje de hogares con acceso alcantarillado (AL), porcentaje de hogares con acceso a recolección de basura (RB), porcentaje de hogares con

acceso a electricidad (EE), y porcentaje de hogares con hacinamiento (HH). Estos indicadores fueron obtenidos de PDyOT 2015-2025 y del Censo de Población y Vivienda 2010 para zonas urbanas y rurales respectivamente. Los pesos para estos indicadores fueron obtenidos de las percepciones de 10 técnicos del GAD de Mejía por medio de una encuesta.

La fórmula para obtener el IS se expresa de la siguiente manera:

$$IS = W1 (AP) + W2 (AL) + W3 (RB) + W4 (EE) - W5 (HH)$$

Donde $W1$, $W2$, $W3$, $W4$, $W5$ se establecen a partir del promedio de los porcentajes obtenidos de las encuestas realizadas a los 10 técnicos del GAD de Mejía.

El Índice de Contexto Geográfico (ICG). El mejoramiento de las condiciones de vida depende en cierto grado a la accesibilidad de espacios colectivos donde se realizan actividades de recreación y esparcimiento, y además cumplan con las necesidades comunitarias de salud y educación. La focalización y la baja calidad de estos equipamientos urbanos producen segregación social y espacial (Aymerich, 2004). El contexto geográfico también puede ser llamado contexto ecológico, y se puede caracterizar a partir de elementos de espacios colectivos (contextuales), los cuales pueden expresarse a través de facilidades urbanas como servicios de salud, servicios de educación, y áreas verdes.

El ICG índice se generó mediante 3 indicadores: porcentaje de acceso a áreas verdes (AV), densidad de las unidades educativas (UE) y densidad de centros de salud (CS). Por tratarse de

indicadores que se encuentran en diferentes unidades, los datos se normalizaron en una escala de 0 -1, aplicando una normalización *min-max*. Los datos fueron obtenidos del PDyOT 2015-2025 y del censo 2010 para zonas urbanas y rurales respectivamente. Los pesos otorgados a cada indicador son obtenidos de las percepciones de 10 técnicos del GAD de Mejía por medio de una encuesta.

La fórmula para obtener el ICG se expresa de la siguiente manera:

$$ICG= W1 (AV) + W2 (UE) + W3 (CS)$$

Donde *W1*, *W2*, *W3* se establecen del promedio de los datos obtenidos de las encuestas realizadas a los 10 técnicos del GAD de Mejía.

En la **Figura 5** se muestra la infraestructura urbana y equipamiento disponible de la parroquia de estudio ubicándose dentro de la zona urbana. Se evidencia la falta de atención en las zonas rurales.

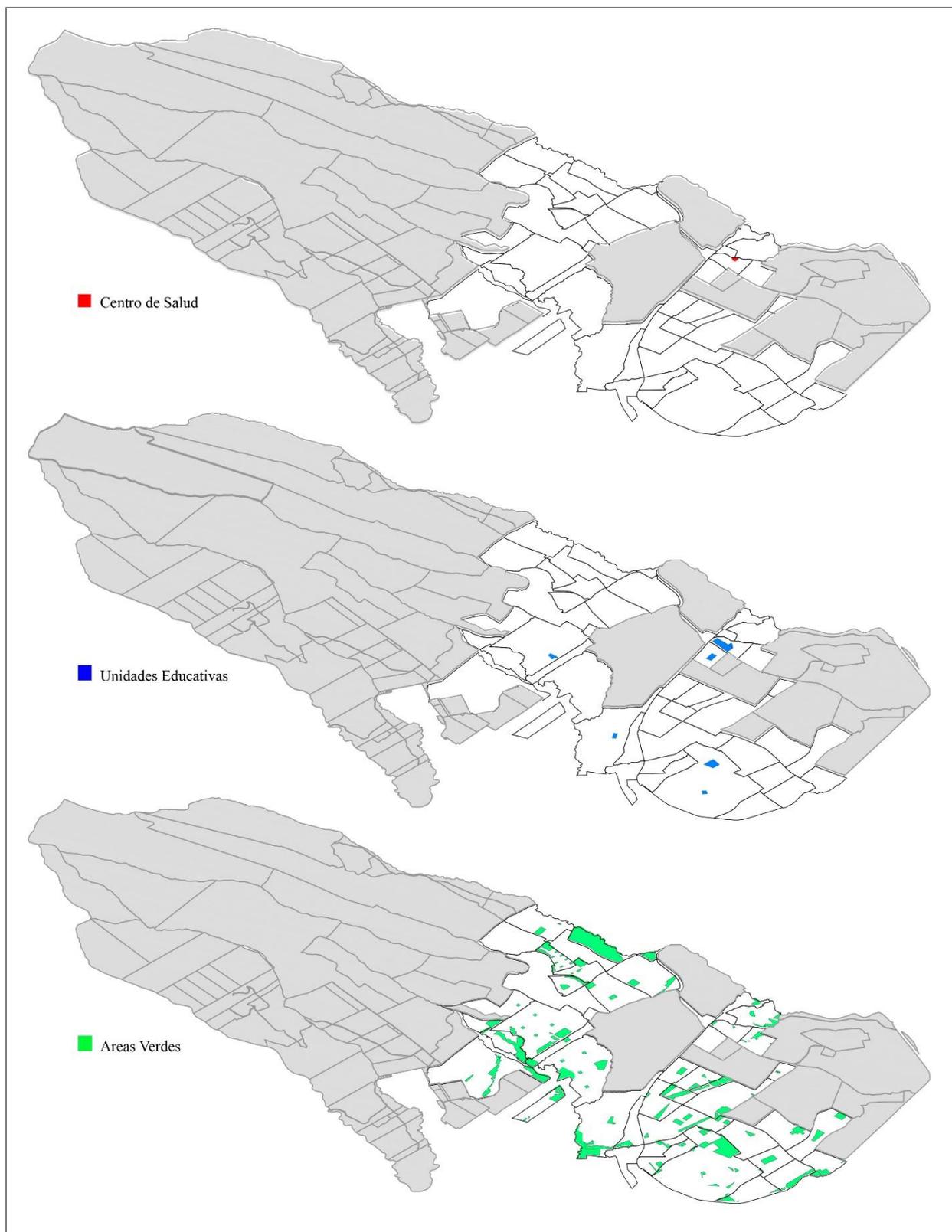


Figura 5. Equipamientos urbanos de la parroquia Cutuglagua

Gestión Pública

La segunda dimensión para analizar en el presente estudio es la de gestión pública, y la misma se evaluará mediante dos indicadores, *la eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos*, y el otro sobre *la eficiencia de la funcionalidad de la estructura institucional*.

Eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos. El indicador esta basado en la dimensión interorganizacional de las capacidades políticas de Painter y Pierre (2005), en donde las capacidades de los recursos humanos tienen influencia directa en la eficiencia y desarrollo de los procesos de gestión.

Eficiencia de la funcionalidad de la estructura organizacional. Según Painter y Pierre (2005) la eficiencia interna organizativa desde una perspectiva institucional se basa en las capacidades de los recursos humanos y financieros, y estos a su vez se transforma en función de la estructura administrativa y política.

Las capacidades políticas se mantienen de dos formas. La primera es endógena donde las instituciones tienen facultades para la formulación de políticas públicas, y dependerá principalmente del desarrollo de los recursos humanos y financieros, así como la adecuada organización institucional. La segunda forma toma en consideración la correlación positiva e intercambio entre las instituciones públicas y la sociedad. Un diseño apropiado en la estructura organizacional es un punto clave para el desarrollo de las capacidades políticas.

La información sobre las eficiencias correspondientes a la gestión pública en relación a segregación socio-espacial fueron obtenidas a partir de las percepciones de 10 servidores públicos del GAD de Mejía y 70 ciudadanos de la parroquia de Cutuglagua a través de una encuesta tomando en consideración una escala de Likert del 1-5, con interpretación de (1) nada eficiente, (2) poco eficiente, (3) algo eficiente, (4) eficiente, (5) muy eficiente.

Resultados

Segregación Socioespacial

Tabla 1. Índice Socioeconómico (IS)

Indicador	Porcentaje	Porcentaje	Peso
	zona urbana	zona rural	
Porcentaje de acceso a agua potable (AP)	94,59	46,48	20,5
Porcentaje de acceso a alcantarillado (AL)	85,68	29,45	18
Porcentaje de acceso a recolección de basura (RB)	97,30	78,08	14,5
Porcentaje de acceso a la energía eléctrica (EE)	92,97	97,95	24
Porcentaje de viviendas con hacinamiento (VH)	4,59	9,54	23

Nota. - Referencia Apéndice A

De acuerdo con los criterios de los (10) técnicos del GAD Municipal del Cantón Mejía, el acceso a la energía eléctrica y el porcentaje de viviendas con hacinamiento corresponden a los indicadores con mayor peso dentro del IS (**Tabla 1**).

El valor obtenido para el IS para la zona urbana fue de 7017,90 y para la zona rural fue de 4746,48.

Tabla 2. Índice de Contexto Geográfico (ICG)

Indicador	Valor zona	Valor zona	Peso
	urbana	rural	
Densidad de escuelas (ES)	0	0	31,70
Densidad de centros de salud (CS)	0,28	0	28,20
Porcentaje de acceso áreas verdes (AV)	1	0	40,10

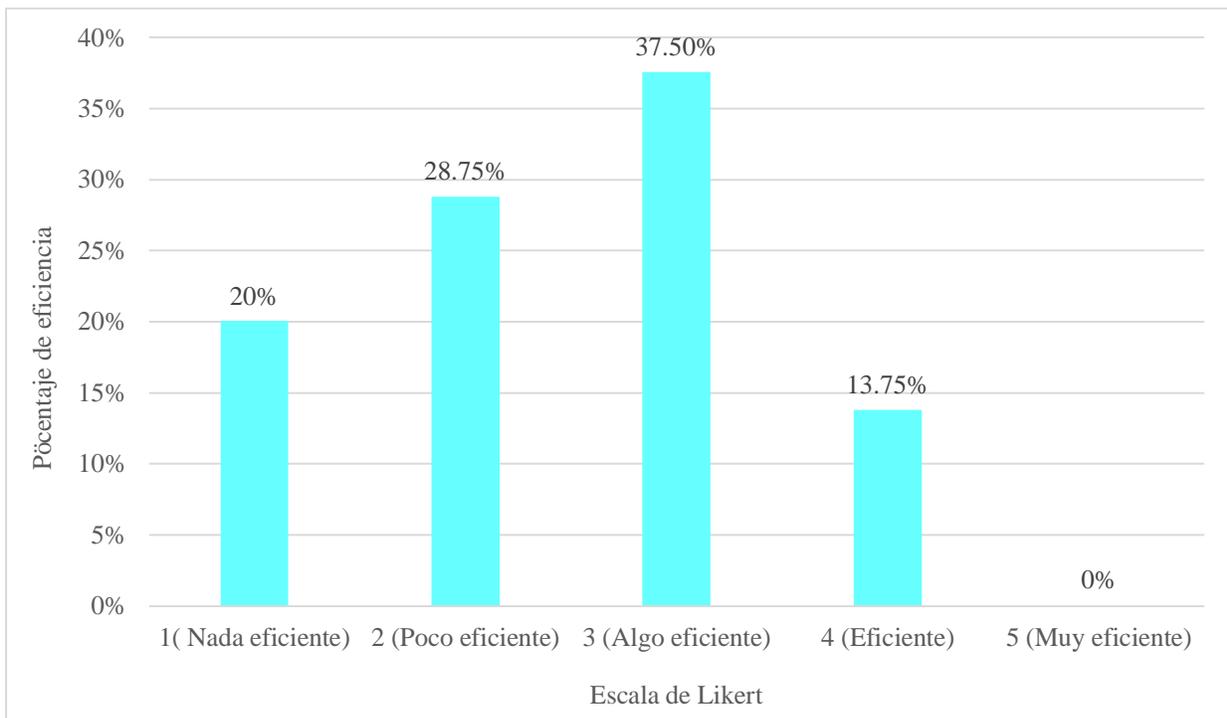
Nota. - Referencia Apéndice B y C.

De acuerdo con los criterios de los 10 técnicos del GAD Mejía, el acceso a áreas verdes en la parroquia de estudio es el indicador con mayor peso dentro del ICG. Hay que tomar en consideración que la zona rural tiene un valor de ICG de 0,00 por no contar con ninguno de los equipamientos dentro de sus límites territoriales, por lo que los ciudadanos que habitan en estos espacios deben acudir hacia las zonas consolidadas urbanas para poder obtener estos servicios públicos (**Tabla 2**).

Se obtuvo un valor de ICG para la zona urbana de 48,00, mientras que para las zonas rurales el ICG es 0,00.

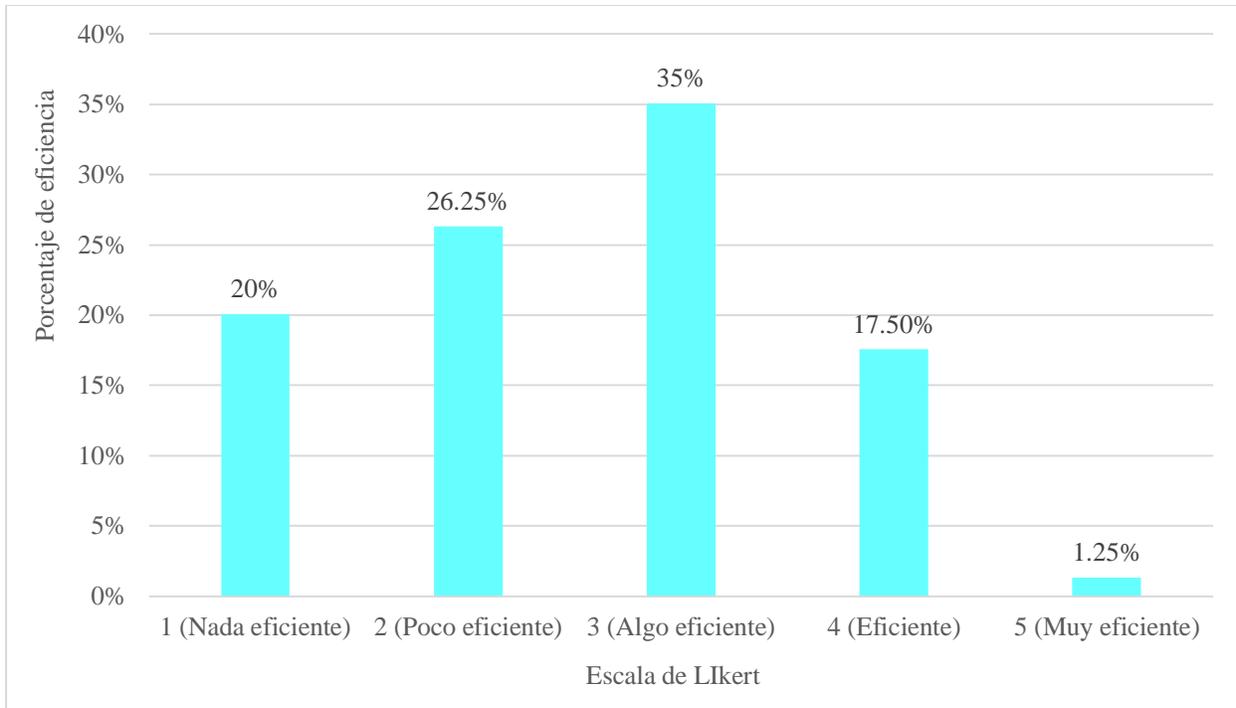
Eficiencia de la Gestión Pública

Se encuentra que la categoría “*algo eficiente*” es la más escogida de acuerdo con las respuestas obtenidas de los ciudadanos y de los técnicos, con el 37,5 % correspondiente a la eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos y con el 35% respecto a la eficiencia en la funcionalidad de la estructura institucional. Otra importante cantidad de personas consideran a la gestión pública poco eficiente.



Nota. Referencia Apéndice D

Figura 6. Porcentaje de eficiencia de la gestión de los funcionarios públicos



Nota. Referencia Apéndice D

Figura 7. Porcentaje de eficiencia en la funcionalidad de la estructura organizacional

Discusión

La potencialidad del presente estudio es que se realiza una investigación mixta donde se toman en consideración datos cuantitativos y percepciones cualitativas de ciudadanos y técnicos expertos para obtener resultados que permitan entender el fenómeno de segregación.

Para el análisis de la gestión con respecto a la problemática de segregación socio-espacial, existen varios estudios realizados desde un punto de vista cuantitativo (Carman et al., 2013) sin olvidar que es importante abordar este fenómeno también desde un punto cualitativo, tomando en

cuenta las interacciones de los grupos sociales dentro de una estructura urbana segregada. Con respecto a lo señalado anteriormente Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001) indican que existen tres dimensiones de la segregación residencial socioeconómica a considerar: la focalización de grupos sociales en áreas particulares de estructura urbana, la formación de barrios por grupos homogéneos y la importancia de la percepción de los residentes que forman parte de la segregación.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se establecen las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, otorgándoles el diseño y la implementación del plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial, así como la conformación de nuevas políticas públicas que solucionen problemáticas de índole urbana.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), en su Sección III sobre los Instrumentos para regular el mercado del suelo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán la facultad para declarar zonas de interés social, las mismas que deberán ser integradas a la estructura urbana ya consolidada, conformando proyectos de vivienda exclusivos para ciudadanos de acuerdo con su condición socioeconómica. La implementación de estas políticas públicas sin un estudio previo produce el aislamiento de nuevos centros habitacionales de la estructura urbana, creando pequeños fragmentos desconectados de la dinámica de la ciudad.

En el Cantón Mejía es importante indicar la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Urbanizaciones y Fraccionamientos en el Cantón Mejía, Título IV sobre los Programas de

Vivienda de Interés Social, donde el GAD participa en la ejecución de proyectos de interés social ocupando pequeños vacíos dentro de una estructura urbana ya consolidada. Además, se debe indicar que la normativa técnica varía en comparación con las otras ordenanzas urbanas, y una de las variaciones de importancia es el área mínima considerada para los predios, siendo menores a las aplicadas en el sector urbano de acuerdo con la normativa legal vigente.

Dentro de los proyectos emblemáticos impulsados por la Administración 2015-2019 del GAD de Mejía, se desarrolló de manera poco eficiente una primera etapa en la construcción de vivienda social, habiendo requisitos indispensables que los ciudadanos debían cumplir para poder participar, calificar y acceder a estos proyectos. Entre ellos se destaca los ingresos económicos que no debían sobrepasar los establecidos en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Limitaciones en el cumplimiento de los requisitos mencionados puede dar lugar a segregación socio-económica.

Existen diversas perspectivas acerca de la eficiencia de la gestión en entidades públicas. Las acciones públicas tomadas tienden a cambiar de acuerdo con la postura de cada administración. La implementación de políticas públicas para ordenar y planificar el suelo puede comprenderse mediante los enfoques de la esfera política, la actividad política y la acción pública. La idea central es la conformación de una ciudad competitiva pero los modelos de desarrollo urbano actuales han logrado una desarticulación en los diferentes niveles de gobierno (Mena, 2010).

Los planteamientos que se han realizado en torno a las problemáticas urbanas se han desarrollado desde una perspectiva del gobierno local donde los procedimientos se han basado en enfrentar la

pobreza dentro de las ciudades (Erazo, 2015). Los gobiernos locales pueden establecer asistencia y correlación con bases clientelares, y existe preocupación por los hogares que perciben ingresos mínimos y la exclusión que sufren a causa de no ser incorporados en la formulación de políticas, programas o planes de integración hacia la ciudad.

La gestión y la formulación de políticas públicas inciden en la gestión del suelo modificando su morfología urbana, y esta modificación está ligada al grado de pobreza que enfrentan las ciudades latinoamericanas. Se puede generar entonces políticas públicas de mejoramiento de las ciudades y de integración de la informalidad a la ciudad, entendiéndola como una realidad social urbana que necesita un tratamiento oportuno (Mena, 2010).

La apertura de espacios para la participación ciudadana en la gestión pública ha exigido una mayor comunicación y eficiencia a nivel institucional y ha generado mayores demandas a las capacidades de gobierno para alcanzar fines públicos que otorgan a las instituciones vigencia, eficacia y legitimidad. La eficiencia cumple un papel importante en la legitimidad por resultados de las instituciones públicas, por lo que si no hay resultados confiables dentro un periodo administrativo es poco probable que la sociedad tenga confianza en los procesos de la gestión del gobierno local (González, 2009).

Durán et al. (2016) indican que en el DMQ no han surgido cambios significativos en el fortalecimiento de las políticas públicas, pues siguen vigentes normativas que tienden a marginar o desplazar hacia las zonas periféricas a los grupos sociales de escasos recursos dando cabida a la planificación desde un punto de vista empresarialista con la generación de urbanizaciones

cerradas desvinculadas de la dinámica social del territorio, donde la metropolización de las ciudades tiene una tendencia difusa, desigual y fragmentada. Este tipo de política pública genera marginación de los grupos sociales que no pueden acceder al suelo formal en sectores solventes dando lugar a la informalidad debido a la falta de planes urbanos de integración. El fenómeno de la migración (campo-ciudad, ciudad consolidada-periferia) provoca una recomposición socioeconómica otorgando cambios de hábitos de producción y consumo, usos de suelo, y la disposición espacial con la generación de nuevas centralidades urbanas.

Cuando se analiza la segregación socio-espacial en Cutuglagua, desde la perspectiva urbano-rural, se pueden identificar las desigualdades de la población a través de la localización espacial de dos grupos socio-espaciales, tomando en consideración no solo condiciones económicas sino la influencia de las valoraciones morales (Santillán, 2015).

Orellana y Osorio (2014) mencionan que es importante diferenciar dos tipos de segregación dentro de la estructura urbana de una ciudad. La primera es la segregación pasiva que trata sobre la focalización de grupos poblacionales en el territorio de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, donde los sectores más pobres son desplazados hacia las periferias. La segunda es la segregación activa que hace referencia a los grupos de altos recursos económicos que optan por la auto-segregación cerrando los barrios en conjuntos habitacionales de índole privada. Es posible que la zona de estudio, al encontrarse en una confluencia urbano-rural entre Mejía y el DMQ, pueda experimentar en el futuro este tipo de segregaciones más drásticas, ante la expansión urbana de las ciudades de Quito y Machachi.

El Índice Socioeconómico (IS) está ligado directamente con el acceso a servicios básicos que indican condiciones negativas de habitabilidad en zonas urbanas segregadas y en zonas rurales, mientras que la ponderación de los indicadores del Índice de Contexto Geográfico (ICG) sugiere que las actividades de recreación y el esparcimiento se consideran como elementos de trascendencia para la calidad de vida, al mismo tiempo que indica la no presencia de servicios de salud, de educación y de áreas verdes (parques) en la zona rural.

Ávila (2009) define a lo periurbano como la zona de expansión de la estructura urbana hacia los bordes perimetrales de las zonas rurales de las ciudades, provocando nuevas formas urbanas, desde la formación de barrios de bajos recursos económicos hasta extensas urbanizaciones privadas. El espacio periurbano puede ser un espacio fácil de ocupación ilegal del suelo.

También puede darse un cambio de uso de suelo en donde lo residencial-agrícola tiene una connotación de conflictos en diferentes niveles y escalas, formado por los y se pueden dar fuertes antagonismos entre la población propia del sector y los recién llegados, lo cual incide en la revalorización de las tierras y en las políticas locales de ordenamiento territorial.

En el espacio periurbano, una peculiaridad es la conformación de nuevos espacios urbano-rurales que traslapan actividades residenciales, comerciales, agrícolas, de recreación y esparcimiento social. Adicionalmente, sigue siendo innegable la participación de los promotores privados para la expansión residencial desordenada e informal hacia los bordes periurbanos de la ciudad (Zuluaga, 2008).

Los resultados de la eficiencia de la gestión en el GAD de Mejía sugieren la necesidad del mejoramiento en las prácticas de intervención técnicas, en los procesos administrativos y en las estrategias de las alianzas políticas para alcanzar resultados favorables en beneficio de los sectores más vulnerables. Tanto la eficiencia de los instrumentos de gestión como la confianza generada desde los ciudadanos hacia las instituciones públicas fortalecen la formulación de nuevas políticas públicas.

Las percepciones de los ciudadanos acerca de la deficiente gestión del GAD Mejía sobre las problemáticas de segregación socio-espacial han dado lugar a una acentuada diferenciación entre la zona urbana y rural en la parroquia de Cutuglagua. Los ciudadanos han visualizado una separación espacial a partir de las condiciones socioeconómicas de las zonas periurbanas a través de dos particularidades de gestión. La primera en relación con la falta de atención a los sectores vulnerables ocasionando un deterioro en la calidad de vida de ciertos grupos sociales, y la segunda en relación con el escaso control de las construcciones y la conformación de remanentes dispersos de propiedad pública que han facilitado la implantación de asentamientos informales.

En el cantón Mejía se han desarrollado varios procesos de articulación y participación de los principales actores y representantes políticos y técnicos para contrarrestar la segregación socio-espacial que se ha manifestado en los límites perimetrales con el DMQ. Las acciones tomadas por el GAD Mejía han permitido a estos fragmentos urbanos desarticulados de la estructura consolidada alcanzar cierto grado de reintegración urbana mediante el acceso a servicios básicos limitados.

El presente estudio de caso apoya a la comparación entre condiciones urbanas y rurales, y puede apoyar también a la identificación a debilidades en políticas públicas sobre desarrollo urbano, más aún considerando que actualmente el GAD de Mejía no cuenta con un marco normativo local que minimice la diferenciación social y espacial dentro de su territorio.

Se han obtenido resultados tanto a nivel urbano como rural, denotando claramente la deficiencia en cobertura de servicios básicos y equipamientos en el área rural, lo cual sugiere una falta de gestión del gobierno parroquial y una falta de comunicación y alianzas con el GAD de Mejía. Las actividades en las zonas rurales tienen una fuerte connotación a la agricultura y ganadería que es una de las características primordiales del cantón Mejía. El análisis de cambio de uso de suelo por parte de los técnicos de planificación territorial del GAD de Mejía debe tomar en consideración todos los aspectos que influyen en las dinámicas de la parroquia y su proximidad con las actividades administrativas y de producción del DMQ.

En la parroquia de Cutuglagua se está dando un fenómeno de desplazamiento en relación con zonas periféricas de la ciudad debido a que gran parte de la población busca mejorar sus condiciones de vida con la accesibilidad al suelo barato a través de impulsores formales o informales. Lo cierto es que la implantación de los asentamientos informales dentro de la estructura urbana se ha convertido en una particularidad de este sector que debe ser atendida de manera inmediata.

Conclusión

La segregación socio-espacial es una problemática urbana que necesita de atención prioritaria por parte de la entidad pública competente por tratarse de una particularidad que tiene relevancia en las condiciones de vida y de habitabilidad de grupos sociales vulnerables. La parroquia de Cutuglagua es una parroquia con alta densidad poblacional en Mejía, con alta interacción espacial con el DMQ, y un crecimiento acelerado, lo que ha dado lugar a la conformación de una serie de fragmentos urbano-espaciales que rompen con la continuidad de la estructura urbana consolidada.

Se encontró evidencia de segregación espacial en la parroquia de Cutuglagua, identificándose inequidades entre lo urbano y lo rural en cuanto a condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos y facilidades urbanas, como áreas verdes. Se obtuvo un valor de índice socioeconómico (IS) para la zona urbana de 7017,90, y para la zona rural de 4746,48. El índice de contexto geográfico (ICG) para lo urbano fue de 48,00, y para la zona rural el valor del ICG es 0,00. Siendo los resultados menores en las zonas rurales.

Se encontró, además que gran parte de los encuestados consideraron que el GAD de Mejía es poco o algo eficiente en la búsqueda de procesos dinámicos de gestión que faciliten la reversión o minimicen el impacto del fenómeno de segregación socio-espacial en la parroquia de Cutuglagua.

La dotación de servicios básicos, el acceso a vivienda adecuadamente habitable y el acceso a facilidades urbanas como servicios de salud, educación y áreas verdes, es primordial en la calidad de vida ciudadana. Es indispensable la coordinación y comunicación constante entre los diferentes niveles de gobierno para alcanzar objetivos de mejoramiento en la calidad de vida urbana y rural.

Referencias

- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303.
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)*. Quito: Registro Oficial Suplemento 790.
- Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades . *Estudios Agrarios*, 93-123.
- Aymerich, J. (2004). Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia en América Latina. *Revista de Sociología Nro.18*, 117-130.
- Capdevielle, J. (2014). *Espacio urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990-2011)*. Obtenido de redalyc.org:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17132953006>
- Carman, M., Vieira, N., & Segura, R. (2013). *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito.
- Consejo del GAD Municipal del Cantón Mejía. (2016). *Odenanza sustitutiva a la ordenanza de urbanizaciones y fraccionamientos en el Cantón Mejía*. Machachi.
- Curzio de la Concha, C. (2008). *El origen y las características de los fragmentos urbano-públicos residuales*. Obtenido de redalyc.org:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17112052003>
- Durán , G., Martí, M., & Mérida , J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. doi:
<http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2150>.

- Erazo, J. (2015). *¡Pobre entre dos tierras! producción popular de suelo urbano y vivienda en el sur de Quito*.
- GAD Municipal del Cantón Mejía. (Administración 2015-2019). *Actualización del Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial 2015-2025*. Machachi.
- González, G. M. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública*. Medellín.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación, sexta edición*. México.
- INEC. (2010). *Base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Mena, A. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito: análisis de las políticas públicas*.
- Orellana, D., & Osorio, P. (2014). Segregación socio-espacial urbana en Cuenca, Ecuador. *Analítika: Revista de análisis estadístico, Vol 8, 27-38*.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to states policy capacity*. palgrave macmillan.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social en el espacio de las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *eure, vol. XXVII, núm. 82, 21-42*.
- Salman, T., & Kigman, E. (1999). Antigua Modernidad y Memoria del presente. En M. Naranjo, *Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso en Quito* (págs. 327-335). Quito.

Santillán, A. (2015). Imaginarios urbanos y segregación socioespacial. Un estudio de caso sobre Quito. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, vol. 8, 246-263.

Zuluaga, G. (2008). Dinámicas urbano-rurales en los bordes en la ciudad de Medellín. *Gestión y Ambiente*, volumen 11, núm. 3, 161-172.

Apéndice A

Porcentajes de las encuestas para ponderación de los indicadores del índice socioeconómico

Indicadores/ Expertos	Acceso a agua potable (%)	Acceso a alcantarillado (%)	Acceso a recolección de basura (%)	Acceso a la energía eléctrica (%)	Viviendas con hacinamiento (%)
Experto 1	20	20	20	30	10
Experto 2	20	20	20	20	20
Experto 3	10	10	10	30	40
Experto 4	10	15	15	40	20
Experto 5	20	20	20	20	20
Experto 6	15	10	10	20	45
Experto 7	20	15	15	25	25
Experto 8	20	20	10	30	20
Experto 9	30	30	5	15	20
Experto 10	40	20	20	10	10
Promedio	20,5	18	14,5	24	23

Apéndice B

Datos obtenidos del PDyOT 2015-2025 para normalización mín-max.

Indicador	Valor zona urbana	Valor zona rural
Densidad de escuelas	0,11	0
Densidad de centros de salud	0,86	0
Porcentaje de acceso áreas verdes	2,80	0

Apéndice C

Porcentajes de las encuestas para ponderación de los indicadores del índice de contexto geográfico

Indicadores/ Expertos	Densidad de escuelas	Densidades de centros de salud	Porcentaje de acceso a áreas verdes
Experto 1	15	15	70
Experto 2	32	22	46
Experto 3	25	25	50
Experto 4	20	40	40
Experto 5	40	20	40
Experto 6	50	30	20
Experto 7	40	35	25
Experto 8	30	40	30
Experto 9	45	35	20
Experto 10	20	20	60
Promedio	31,70	28,20	40,10

Apéndice D

Resultados de las encuestas sobre eficiencia de gestión

Indicadores de Eficiencia	Escala de Likert de encuestas				
	1	2	3	4	5
Gestión de los funcionarios públicos	16	23	30	11	0
Funcionalidad de la estructura institucional	16	21	28	14	1