INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

La gestión pública de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entre diferentes niveles de gobierno en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ): vulnerabilidad, policentricidad y colaboración

La gestión pública de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entre diferentes niveles de gobierno en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ): vulnerabilidad, policentricidad y colaboración

Paúl Cisneros,
Pablo Cabrera-Barona
y Víctor López

Centro de Gobierno y Administración Pública
del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: paul.cisneros@iaen.edu.ec

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Gobierno y Administración Pública
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 382 9900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec

Dirección editorial: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
Impresión: Dirección Editorial IAEN
Tiraje: 100 ejemplares
© IAEN, 2019

CC v—NC—SA
Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Introducción y problemática del estudio

Algunas áreas metropolitanas han sido diseñadas con el fin de permitir la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y otros actores no estatales, en aras de abordar los problemas críticos de sus jurisdicciones. Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en el cual confluyen el nivel nacional de gobierno con el provincial, el municipal con sus administraciones zonales y el nivel descentralizado de las parroquias rurales. La Agenda 2030 para la formulación y el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fue aprobada por el conjunto de las Naciones Unidades en 2015 y remarca que la coordinación entre múltiples centros en la toma de decisiones (sistemas policéntricos) es fundamental para mejorar los esfuerzos y hacer más efectiva la implementación de políticas a favor de los ODS. Con la finalidad de determinar qué ajustes requiere el diseño del sistema de gobernanza policéntrico del DMQ, hemos explorado las siguientes preguntas: ¿cómo se observa el mosaico de interacciones? Es decir, ¿cuáles son las interacciones actuales entre los niveles de gobierno? Segundo, ¿qué tipo de problemas tratan de resolver estas interacciones? Y, en tercer lugar, ¿cuál es la eficacia de los diferentes arreglos?

En principio, la coordinación entre actores estatales y no estatales en el DMQ debería conducir a lograr una amplia cobertura de implementación de los ODS, así como una mejor implementación de las políticas relacionadas a estos. Sin embargo, sabemos muy poco acerca de cómo se comporta este sistema en la actualidad, pues la mayor parte de la información que circula en el espacio público no pasa de ser anecdótica. En un contexto en el cual se discute el estatuto autonómico para la ciudad de Quito, cabe preguntarse: ¿cómo pensar nuevas formas de interacción de los niveles de gobierno y actores no gubernamentales?

En tal sentido, analizamos con base en la evidencia empírica tres temas: primero, la distribución de acciones de los ODS implementadas por los actores del sistema. En segundo lugar, las características de las parroquias asociadas con la participación de organizaciones sin fines de lucro en la implementación de acciones de los ODS. Finalmente, la

asociación de la participación de la sociedad civil y la efectividad de la implementación de políticas.

Este documento de política pública ilustra cómo el DMQ (2,5 millones de habitantes, 33 parroquias rurales y 32 parroquias urbanas) se organiza para abordar algunos de sus problemas más apremiantes en una perspectiva de reducción de vulnerabilidad y gestión pública en la ciudad. Mientras que la población a escala mundial se vuelve más urbana, incluyendo la de América Latina, preocupaciones sobre privación y desventajas socio-económicas en las ciudades se acentúan, más aún cuando nuestra región es considerada la más inequitativa del mundo. Adicionalmente, los grandes conglomerados urbanos pueden experimentar débiles y desarticulados niveles de gobierno, incluso al margen de una participación ciudadana organizada, todo lo cual termina haciendo poco funcionales los sistemas policéntricos, afectando la gobernanza local.

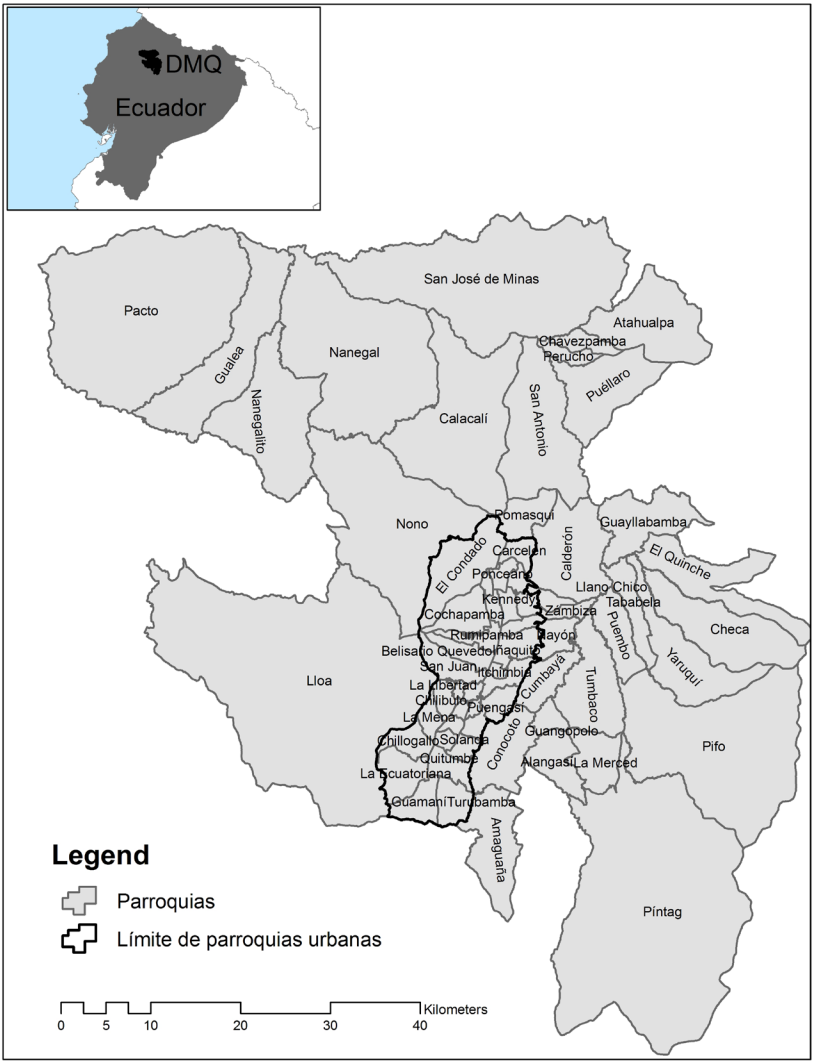
Diseño del estudio y métodos

Este estudio se centra en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) por su condición de pionero en la gobernanza metropolitana. Analizamos las interacciones de 31 de sus 33 parroquias rurales con diversas instituciones (gubernamentales, privadas y ONG), tomando en cuenta qué problemáticas relacionadas a varias dimensiones de ODS han trabajado los gobiernos parroquiales desde el 2015, así como la eficacia en alcanzar soluciones en estas dimensiones. Las dimensiones consideradas corresponden a distintos ODS monitoreados en Ecuador, como son la erradicación de la pobreza, hambre y seguridad alimentaria, salud, educación, equidad de género, agua, energía, crecimiento económico, poblaciones inclusivas, combate al cambio climático y biodiversidad.

Para cada parroquia se determinaron distintos indicadores, entre ellos, el número de temas de política pública trabajados, la cantidad de recursos asignados por el Gobierno central, la diversidad de interacciones de la parroquia con otros niveles de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil, el índice de riesgo percibido, el número de actores gubernamentales de alto nivel y actores gubernamentales de oposición y la percepción del presidente de la parroquia. Todos estos indicadores fueron usados para evaluar la efectividad de la política pública.

Gráfico 1

Mapa del DMQ y sus parroquias urbanas (color gris oscuro) y rurales (color gris claro)



Fuente: Hflopez2000 [GFDL (http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html) undefined CC BY-SA 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0)], in Wikimedia Commons.

Se utilizó la lógica relacional tomada del análisis de redes sociales y se aplicaron modelos de regresión lineal y logarítmica para entender las interacciones de las parroquias con otros niveles de gobierno, junto con los factores que más influyen en la efectividad de la política pública respecto a factores ambientales y relacionados a los ODS.

Particularmente, se les solicitó a los presidentes de las parroquias identificar las organizaciones no gubernamentales con las que trabajan en distintos temas de los ODS. Los factores seleccionados para explicar esta densidad de trabajo con organizaciones no gubernamentales fueron el tamaño de la población, la diversidad étnica de la población, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, la inequidad de ingresos, el nivel de riesgo, el nivel de urbanización, la distancia a la sede principal municipal, el número de actores estatales en la parroquia y la población con educación superior.

Resultados

Se encontró una sobreposición considerable de competencias entre niveles de gobierno, que, bajo una perspectiva de sistema policéntrico funcional, se caracterizaría por una diversidad de interacciones entre niveles de gobierno a lo largo de distintas políticas públicas. Sin embargo, no se encontró interacciones relevantes en el nivel más bajo de gobierno, es decir, las parroquias rurales y entre estas y los niveles tanto municipal central como de administraciones zonales del municipio de Quito. Es decir que existe evidencia de que las administraciones zonales no están cumpliendo su rol de conectar la administración central del municipio de Quito con las parroquias rurales del DMQ. Sin embargo, más allá del diseño institucional formal, los niveles de gobierno del DMQ están desarrollando nuevas formas para la implementación de política pública con base a los ODS.

También se identificó un bajo nivel de interacciones entre las parroquias rurales, respecto a su interacción con otros actores territoriales. Al contrario, las interacciones de las parroquias rurales con el Gobierno nacional son altas, sugiriendo una tendencia a una funcionalidad centralista. Por ejemplo, la interacción más común entre las parroquias rurales y el Gobierno nacional fueron respecto a centros de salud administrados por el Ministerio de Salud Pública, cartera de Estado que puede tener ciertas limitaciones al momento de expandir su portafolio de servicios para afrontar necesidades locales específicas.

Sobre temáticas más particulares respecto a los ODS, las parroquias rurales se interesan con más frecuencia en temas relacionados con la gestión sustentable, la protección de bosques, la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de capacidades profesionales. Adicionalmente, se identificó una preocupación por la expansión de la frontera urbana como una amenaza ante iniciativas locales de las parroquias de trabajar en temas de conservación y turismo y de desarrollo local en general.

Otro hallazgo importante es haber determinado que la actividad parroquial de política pública relacionada con los ODS puede ser explicada mediante dos factores: la diversidad de actores gubernamentales interactuando en la parroquia y el índice de percepción de riesgo. Es decir que la presencia de actores gubernamentales que operan en varios niveles, conjugada con una alta percepción del riesgo al que se encuentra expuesta la parroquia, se traduce en una mayor cantidad de acciones relacionadas a los ODS. Por otro lado, también se encontró que a mayor diversidad de interacciones entre parroquias rurales y otros niveles de gobierno, existe una percepción mayor de efectividad de política pública.

Sobre los hallazgos relacionados con la acción de organizaciones privadas, se encontró que actores privados sin fines de lucro sí se encuentran presentes en la implementación de los ODS en las parroquias rurales. Se identificó una colaboración mayor de las parroquias rurales con organizaciones de la sociedad civil local en comparación con organizaciones no gubernamentales. Más aún, estas organizaciones de la sociedad civil trabajan principalmente en gestión del agua, gestión de vecindarios y asociaciones de productores. Estos hallazgos sugieren que se ha creado un sistema de gobernanza del DMQ que es ligeramente estructurado por la administración municipal central y que responde en mayor medida a las interacciones de una diversidad de tipos de actores, gubernamentales y privados.

Otros resultados importantes encontrados fueron la asociación entre presencia de minorías y la presencia de organizaciones de la sociedad civil, como también, la asociación entre presencia de organizaciones no gubernamentales y la pobreza, sugiriendo que la presencia de actores privados sin fines de lucro podría apoyar situaciones de reducción de extrema pobreza. También se encontró que mayores distancias de las parroquias a las instalaciones del Gobierno central municipal están asociadas con una mayor presencia de organizaciones no gubernamentales y a instituciones de cooperación internacional.

Conclusiones

- Cuanto menos rural se vuelve una parroquia del DMQ, menos implementación de los ODS puede hacerse por sí misma y más amenazada se encuentra por la urbanización fuera de control.
- El DMQ no tiene una presencia efectiva sobre el territorio mediante las administraciones zonales y, dado que la mayoría de los gobiernos locales no tienen recursos, la implementación de las competencias asignadas no resulta adecuada.
- Este primer informe sobre las actividades coordinadas entre los niveles de gobierno en Ecuador frente a los ODS evidencia la importancia de evaluar el potencial de la organización y prácticas de gestión actuales para gestionar las vulnerabilidades y la implementación de los ODS a nivel local dentro de un marco colaborativo.
- Nuestro estudio muestra que existen interacciones público-privada-civil para la implementación de políticas que abordan una diversidad de temas. Sin embargo, la disposición de estos sistemas varía considerablemente según los problemas públicos.
- Los administradores actuales y futuros del DMQ a nivel central deberían considerar apoyar el trabajo en algunas áreas que muestran una eficacia percibida relativamente baja.

Referencias bibliográficas

Cisneros, P., Cabrera-Barona P., y López, V. (2019). Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Municipal District of Quito. *Iberoamerica Journal of Development Studies*.

_____ (2019). *Polycentricity and the public management of the SDGs in Quito. How the structures of collaboration influence policy activity and the effectiveness of policy implementation*. Ponencia presentada en la International Conference on Public Policy, Montréal-Canada. 26 al 29 de julio de 2019.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

La Coordinación General de Investigación - CGI, desarrolla anualmente el programa de Fondos Concursables para promoción de la investigación en la universidad. Así, con el afán de promover y difundir las investigaciones relacionadas a temas que tienen relevancia para los procesos de construcción de políticas públicas, así como para la toma de decisiones. En el marco de la convocatoria 2018, se desarrolló la investigación titulada "Policentricidad y gestión pública de los Objetivos de Desarrollo Sustentable en el Distrito Metropolitano de Quito", que se presenta aquí con el resumen de fomentar su conocimiento, difusión, y discusión.

Dr. Diego Pérez Enríquez
Coordinador General de Investigación - CGI

Este folleto se terminó de imprimir y
grapar en julio de 2019
en la Dirección Editorial del IAEN
de Quito, Ecuador.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Av. Río Amazonas N37 - 271 y Villalengua
Quito-Ecuador
Telf. 02 3829-900
www.iaen.edu.ec
IAENUniversidad