

**GENERANDO GOBERNABILIDAD METROPOLITANA DESDE LA CONSOLIDACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD GUBERNAMENTAL, ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DE LA MANCOMUNIDAD DE LA REGIÓN NORTE DEL ECUADOR.**

Maestría en Estudio Urbanos  
Módulo Gobierno de la Ciudad  
Gustavo Andrade Figueroa  
Flacso Ecuador  
08 de agosto del 2016.

**Resumen:**

La expansión urbana no es un fenómeno nuevo aunque actualmente se lo analice con importancia desde la temática del gobierno a la ciudad, esto es consecuencia del interés por buscar alternativas de solución que posibiliten mejorar el ordenamiento territorial en las conurbaciones urbanas siendo una de estas la consolidación de la institucionalidad gubernamental que trasciende el modelo municipal tradicional hacia el fortalecimiento de un sistema reticular y coordinado en el que participen las entidades gubernamentales que tienen presencia en el territorio posibilitando generar puntos de convergencia entre las necesidades sociales con las actuaciones públicas.

**Palabras clave:**

Conurbación, institucionalidad metropolitana, gobernabilidad.

**Abstract:**

Urban sprawl is not a new phenomenon although it is now analyze it with importance from the issue of government to the city, this is a consequence of the interest in seeking alternative solutions that enable better land use planning in urban conurbations being one of these consolidation of governmental institutions that transcends the traditional municipal model towards strengthening a reticular and coordinated system involving governmental entities that have a presence in the territory it possible to generate points of convergence between social needs with public actions.

**Keywords:**

Conurbation, metropolitan institutions, governability.

## Contenido

<b>1. Introducción:</b> .....	4
<i>Problematización</i> .....	4
<i>Pregunta e hipótesis</i> .....	5
<i>Metodología y estructura del documento</i> .....	5
<b>2. Marco Teórico:</b> .....	6
<i>Aproximación a la gobernabilidad metropolitana</i> .....	6
<i>La estructura institucional de la gobernabilidad metropolitana</i> .....	8
<i>El modelo del fortalecimiento de la unicidad de gobierno:</i> .....	9
<i>El modelo intermunicipal:</i> .....	10
<b>3. Análisis empírico:</b> .....	11
<i>El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:</i> .....	11
<i>La Empresa Pública de la Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la</i> <i>Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte</i> .....	13
<b>4. Consideraciones finales</b> .....	14
<b>5. Bibliografía</b> .....	14

## **1. Introducción:**

### *Problematización*

Como resultado del crecimiento de la población en las urbes estas cambian de morfología, emergiendo en lugares periurbanos nuevas centralidades que se articulan conformando sistemas o redes de ciudad a pesar de que se encuentren dispersas y distantes entre ellas; y, hasta en algunos casos no se ubiquen geográficamente de manera contigua pero se interconectan a través de las nuevas tecnologías configurando regiones virtuales (Boisier 1994). En palabras de Carlos de Mattos este proceso se describe como “la expansión de la mancha urbana de forma incesante, ocupando las áreas rurales que encuentran a su paso, desbordando los límites urbanos definidos en el momento anterior” (1997, pág. 51).

El crecimiento de estas áreas provoca que emerjan áreas a las que se las puede definir como metropolitanas a pesar de que existe un profundo debate teórico sobre su significado, se precisa que en el presente trabajo se utiliza a esta categoría para referirnos a los procesos de expansión y crecimiento urbano que trascienden espacialmente la tradicional división político - administrativa generando complejas interdependencias sociales, culturales y económicas (Klink 2001).

En este sentido podemos manifestar que la ciudad y el municipio son conceptos distintos, por lo que no existe correlación entre realidad social, económica, cultural y territorial generada por las dinámicas urbanas y las estructuras territoriales que el derecho administrativo tiene definidas (Borja 1993).

Al analizar las secuelas que produce la modificación morfológica de los conglomerados urbanos encontramos que se generan problemas que se caracterizan de la siguiente manera: Fragmentación administrativa que hace referencia a la presencia desarticulada de la institucionalidad gubernamental que ocasiona una descoordinación institucional (Rosas 2011).

A esto se suma, la superposición de competencias y la insuficiencia para invertir los recursos públicos lo que produce que las intervenciones se concentren en lugares focalizados y exista una ausencia estatal en la mayoría del territorio imposibilitando que la prestación de los servicios públicos y el equipamiento de infraestructura comunitaria se realice de manera homogénea con criterios de equidad, calidad, eficiencia y eficacia lo que provoca brechas en detrimento de aspectos funcionales y sociales que cotidianamente se producen, este desarrollo desintegrado deviene en que “los barrios de infraviviendas se transformen en mega – barrios de infraviviendas que no hacen más que aumentar su tamaño” (Costes 2011, pág. 3).

Finalmente, podemos mencionar a la falta de planificación que considere el crecimiento real de los aglomerados lo que implica trascender la jurisdicción de los gobiernos municipales hacia una lógica de carácter regional que posibilite desarrollar un proyecto reticular espacial que sea complementado por herramientas jurídicas que contribuyan a regular el ordenamiento territorial (Borja 1993).

La problemática referida se resume en que los efectos que limitan una adecuada gobernabilidad de las áreas de expansión urbana son la hipertrofia institucional; la descoordinación de las actuaciones políticas, consecuencia de la multiplicidad de funciones; y, la sectorialización de las políticas territoriales.

### *Pregunta e hipótesis*

Bajo la evidencia y argumentación de la problemática expuesta a manera de pregunta que guía el desarrollo de la investigación propuesta, se plantea ¿De qué manera los gobiernos metropolitanos inciden en la gobernabilidad de las áreas metropolitanas?

Como hipótesis se sostiene que la conformación de los gobiernos metropolitanos a pesar de ser conflictiva porque reconfigura el poder político administrativo (Lefevre 1999); y, compleja a causa de que trasciende la lógica sectorial con la cual se aborda la temática de las urbes hacia una gestión multidimensional de los territorios (Magnusson 1996), mejora la gobernabilidad en las áreas metropolitanas.

Esto genera consenso territorial que hace mención a la capacidad multiactorial de establecer estrategias y determinar los niveles de ejecución de las intervenciones teniendo como objetivo el desarrollo urbano equitativo; promueve la colaboración institucional al conformarse una nueva instancia gubernamental requiere de una decisión interinstitucional sobre el nuevo modelo territorial; y, propicia la cooperación interadministrativa producto de la articulación de competencias, recursos económicos y talento humano.

### *Metodología y estructura del documento*

En la presente investigación se aborda a partir de fuentes secundarias, priorizando bibliografía especializada, la manera como incide la conformación de una institucionalidad gubernamental en la gobernabilidad metropolitana.

Para el efecto, se realiza un análisis comparado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) desde el año 1993 hasta la actualidad y de la Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte (MOVIDELNOR) desde el año 2015 hasta la actualidad, cabe precisar que estos

casos se han escogido por ser procesos que se efectúan en el Ecuador y los períodos de análisis corresponden a la fecha de constitución jurídica de las instituciones administrativas estudiadas.

El artículo se divide en tres acápite: en el primero se realiza una aproximación teórica a la gobernabilidad, recorrido en el que se analiza desde un enfoque deductivo a esta categoría hasta concretarla en las áreas metropolitanas; y, se profundiza en cómo la nueva institucionalidad gubernamental contribuye a mejorar la capacidad del Estado para dar solución a los requerimientos sociales.

Posteriormente, se efectúa una introspección a la gobernabilidad desde la aproximación empírica a los casos del Gobierno del Distrito Metropolitano y a la Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte del país.

Finalmente, como consideraciones finales se resaltan los principales hallazgos que se evidencian en la comparación de casos.

## **2. Marco Teórico:**

### *Aproximación a la gobernabilidad metropolitana*

Un enfoque de la ciencia política menciona que la gobernabilidad hace referencia a “un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sectoriales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Mayorga 2007, pág. 28).

Otros autores como Joan Oriol Prats corroboran la definición antes expuesta señalando que esta categoría se refiere “a la capacidad de transformar las necesidades o requerimientos de la población en políticas efectivas” (2003, pág. 238); al respecto Mariona Tomás explica que “es el equilibrio entre las necesidades del Gobierno (problemas) y las capacidades del Gobierno (soluciones)” (2010, pág. 127) ; y, Luis Verdezoto menciona que es “la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad” (2010, pág. 101), con sustento en la conceptualización realizada se asume que la gobernabilidad es la capacidad política y técnica de la administración pública que en ejercicio de sus competencias posibilita la satisfacción de las necesidades de la sociedad civil.

La concreción de esta capacidad gubernamental no es fácil por el distanciamiento que habitualmente existente entre el territorio y la administración pública brecha que se genera en algunos casos porque las políticas públicas responden a intereses de quienes las toman y no a las necesidades reales de la sociedad, al respecto Pedro Abramo sostiene que existe una confabulación entre las lógicas del Estado con las del mercado (Abramo 2012).

Esta problemática históricamente tiene concordancia con las características del modelo centralista por medio del cual se tomaban las decisiones de manera homogénea desconociendo las particularidades existentes en los diferentes ámbitos geográficos, lo que imposibilitaba que haya un nivel de cercanía entre ciudadanía y gobierno. Hecho que en los últimos años ha ido modificándose con el fortalecimiento de los gobiernos locales producto de la descentralización administrativa por medio de la cual se les transfiere nuevas competencias.

De esta manera emerge la gobernabilidad urbana que se refiere a “la capacidad del gobierno de la ciudad de orientar y conducir los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos con la finalidad de dar respuesta democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas” (Pérez 2001, pág. 21); o, como la “suma de las muchas maneras que los individuos y las instituciones, tanto públicas como privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad” (UN- Habitat 2005, pág. 58).

Como evidencian estas definiciones esta categoría no muta en su esencia pero se adapta al contexto político administrativo de los cantones lo que posibilita generar niveles de sinergia en la gestión pública debido a que tienen un anclaje geoespacial las acciones gubernamentales.

Esta realidad se complejiza por la expansión de los aglomerados urbanos que trascienden los límites administrativos lo que significa una metamorfosis de la ciudad que pasa de ser “aquella composición espacial definida por alta densidad poblacional y el asentamiento de un amplio conjunto de construcciones estables, una colonia humana densa y heterogénea conformada esencialmente por extraños entre sí” (Delgado 1999, pág. 23); hacia, “una máquina de crecimiento cuyos vínculos son preferentemente laxos no forzosos, los intercambios aparecen en gran medida no programados, los encuentros más estratégicos pueden ser fortuitos y domina la incertidumbre sobre interacciones inminentes” (Orellana 2009, pág. 24).

En este escenario los gobiernos locales desbordan sus capacidades de gestión lo que limita la posibilidad de que por sí solos puedan prestar adecuados servicios públicos; concretar políticas de desarrollo; o, diseñar una agenda de acción pública.

Como alternativa se ven en la necesidad de trabajar de manera reticular entre las diferentes entidades gubernamentales, sean estas seccionales y del gobierno central, que están presentes en el ámbito geográfico lo que implica de acuerdo al modelo de gestión que adopten: establecer niveles de cooperación y coordinación; la creación de una nueva entidad de gobierno; o, el fortalecimiento de las existentes.

Lo que da origen a la gobernabilidad metropolitana que se la concibe como “la capacidad de ejecutar políticas públicas y acciones colectivas para resolver problemas y desarrollar su propio territorio” (Lefevre 2005, pág. 195), concepto que se amplía con lo

señalado por José Sánchez que manifiesta: “es la posibilidad de dar respuesta a los problemas de la nueva ciudad extensiva articulada bajo relaciones dominantes en forma de red en la que los ciudadanos y ciudadanas deberán luchar por conseguir el equilibrio entre la calidad de los espacios vivenciales y la funcionalidad de sus actuaciones puntuales” (Hidalgo 2007, pág. 12).

De la conceptualización se deduce que existen tres componentes que posibilitan configurar la gobernabilidad metropolitana: el primero infiere a la capacidad técnica de dar solución a los problemas; el segundo a la posibilidad de generar consensos políticos sobre los alcances de las actuaciones institucionales; y, el tercero a la inversión económica a efectuarse.

La concreción de estos componentes a nivel de gestión no es tarea fácil siempre está latente los interés políticos de las entidades estatales que influyen en su perfeccionamiento, lo que puede agravarse por las características socio económicas del área metropolitana en dónde se pretenda generar los procesos de gobernabilidad y como se mostrará en el siguiente subcapítulo también depende el tipo de estructura institucional que se adopte para gestionar el espacio metropolitano.

#### *La estructura institucional de la gobernabilidad metropolitana*

Al revisar la literatura especializada sobre los modelos de gestión de las áreas metropolitanas encontramos que existen básicamente cuatro tipos de institucionalidad gubernamental que se crea para la administración de estos ámbitos geográficos, a estas formas de institucionalidad en muchos casos se los denomina gobiernos metropolitanos porque se encargan de la conducción y dirección de las conurbaciones urbanas.

Estas tipologías según el documento Gestión Urbana y Gobiernos Metropolitanos publicado por la CEPAL en el 2001, se clasifican de la siguiente manera:

- a) Un sistema centralizado, en donde un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central;
- b) Un sistema descentralizado con varios niveles, una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal;
- c) Un sistema descentralizado y fragmentado pero coordinado, diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipales del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad;
- o, d) Un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación (2001, pág. 34)



De la clasificación expuesta a continuación se profundiza en el análisis del modelo del fortalecimiento de la unicidad del gobierno y de la institucionalidad intermunicipal, modelos distintos en su configuración y que se encuentran en permanente transición pero que cumplen las mismas funciones en lo territorial por lo que de ninguna manera su estructura influye en las potencialidades o limitaciones de la gobernabilidad, siendo lo que influye su existencia y presencia en el territorio porque posibilita dar respuesta a las necesidades sociales existentes en las áreas metropolitanas de manera coordinada y articulada.

*El modelo del fortalecimiento de la unicidad de gobierno:*

Por fortalecimiento de la unicidad de gobierno entendemos “la consolidación de una instancia gubernamental de un o un conjunto de gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos” (Valenzuela 2015, pág. 9), concepto que se afianza al señalar que este modelo “superar la concepción tradicional que identifica al municipio como un prestador, administrador o proveedor de ciertos servicios para convertirse en una entidad que promueva el desarrollo” (Delfino 2002, pág. 1), lo precisado nos conduce a comprender que este modelo de gestión se sustenta en la creación por parte de uno o varios gobiernos municipales de una nueva entidad gubernamental diferente a ellos, a la que se le otorga autonomía política, administrativa y financiera con la finalidad de fortalecer el ejercicio de sus competencias en un territorio urbano que tiene cierta relevancia funcional.

Este modelo de gestión trae como consecuencia importantes cambios de orden institucional, como es una reformulación permanente de competencias funcionales entre los diferentes entes estatales implicados de manera dispersa en el manejo territorial, el establecimiento de un sistema de responsabilidades propias y/o compartidas entre las instituciones participes del proceso y un reacomodo del espacio del poder político.

Estos elementos generan que no sea fácil la implementación de este nuevo órgano gubernamental por la existencia de intereses políticos intrínsecos a la gestión urbana, por lo que para garantizar su permanencia en el tiempo se tienen que generar procesos de legitimización democrática en su implementación y funcionamiento por medio de la participación de la ciudadanía. Es así como la conformación de este modelo exige que haya una consulta popular por medio de la cual se decida sobre su conformación, que las autoridades que vayan a estar a cargo de su dirección sean electas a través del sistema de democracia representativa y que la participación ciudadana tenga cabida en alguna o en las diferentes fases de la toma de decisiones del nuevo ente (Delfino 2002).

En este modelo de gobierno se considera pertinente que exista una distribución de funciones para que el poder transferido a esta entidad no se concentre en una sola dependencia, por lo que es adecuado que exista un nivel ejecutivo encargado de la prestación de los servicios necesarios para la satisfacción de la demanda social; y, el nivel legislativo que represente a la organización política administrativa de dicha colectividad y sea el instrumento de inserción de la voluntad popular en los procesos decisorios del poder público (Font 1998, pág. 52).

En cuanto a la gestión este gobierno posibilita que se planifique la conurbación urbana desde un enfoque multidimensional al articular las competencias otorgadas con los recursos económicos asignados posibilitando dar solución a la problemática existente en la conurbación urbana, esto no obsta que con el paso del tiempo se tenga que ampliar su ámbito de acción territorial como consecuencia del crecimiento territorial que trascienda su jurisdicción.

#### *El modelo intermunicipal:*

Corresponde a un tipo de institucionalidad gubernamental cuya representatividad es indirecta puesto que “nacieron como entidades locales de cooperación voluntaria inter municipal” (Riera 2005, pág. 152), motivo por el cual a diferencia de los otros procesos de institucionalización carecen de autonomía administrativa estando su capacidad de acción supeditada a los acuerdos a los que lleguen los gobiernos locales al momento de su conformación.

Esto implica que no tienen competencias otorgadas a su favor por lo que únicamente pueden realizar la gestión de las competencias delegadas, significando que en ningún momento tienen capacidad de regular o controlarlas manteniendo estas atribuciones los gobiernos delegantes.

Lo mencionado convierte a estas entidades en flexibles, característica que de acuerdo con Pilar Riera la encontramos en diversos aspectos de su formulación: “a) tienen una constitución poco compleja; b) los municipios se pueden agregar y salir de estas entidades con facilidad. Tienen como dicen algunos autores una ‘geografía variable’; c) los municipios que las integran necesitan tener contigüidad territorial; d) la modificación y ampliación de sus objetivos se pueden realizar con facilidad” (Riera 2005, pág. 152), aspectos que los convierte en atractivos para su implementación.

Existen algunas modalidades a través de las que se concreta la implementación de este modelo, encontrando entre las principales: los consorcios o mancomunidades, entes que presentan similitud en cuanto a su objeto debido a que se conforman para la prestación de servicios públicos lo que mejora su cobertura en términos de eficiencia, eficacia y equidad; pero

difieren en el tipo de entidades gubernamentales que se pueden asociar, mientras que los consorcios pueden constituirse por entidades supra e infra municipales, la constitución de mancomunidades se da entre pares es decir exclusivamente entre municipios.

Otra modalidad es la de los entes microrregionales integrados en el que participan un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local – regional. Como lo señala Daniel Cravacuore estos entes se diferencian de los consorcios y las mancomunidades, en que “estos implican un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración” (2006, 7).

A manera de potencialidades en la conformación y funcionamiento de la institucionalidad metropolitana encontramos que una vez que se trasciende la conflictividad política latente, estas entidades mejoran la gobernabilidad como consecuencia de que priorizan la dimensión de los resultados, ya sea realizando una gestión general sea esta integral del territorio o limitada a un eje específico lo que evita duplicidades en la actuaciones públicas y reduce por economía de escala los costos de intervención.

### **3. Análisis empírico:**

Para validar la hipótesis que refiere a la manera en que inciden los gobiernos metropolitanos en la gobernabilidad metropolitana, se efectuará una aproximación a dos procesos que se han generado en Ecuador. Por un lado, se analizará la experiencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ); y, por otro el de la Empresa Pública de la Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte del país (MOVIDELNOR).

#### *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:*

Desde lo jurídico se puede manifestar que la creación del MDMQ es un proceso inconcluso, esto se produce por la transición política administrativa que se deriva de la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 en dónde se establecen requisitos para la conformación de los Gobiernos Metropolitanos.

Requisitos que se desarrollan en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señalando la disposición general séptima de este cuerpo normativo que la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, aprobada en el año 1993, queda en vigencia pero estableciendo que se concluirá el proceso de constitución

con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, sin haberse cumplido este procedimiento hasta la actualidad.

Al analizar la estructura del MDMQ encontramos que con sustento en los principios de democratización, desconcentración y participación (Córdova 2012) se efectuaron cambios que posibilitaron fortalecer la institucionalidad central conformada por un nivel ejecutivo que se encarga de la administración del territorio, siendo este el mismo que correspondía al cantón Quito, cuya máxima autoridad es el Alcalde Metropolitano; y, un nivel legislativo conformado por un Concejo Metropolitano.

Se crearon Administraciones Zonales con la finalidad de asegurar formas de cercanía con sus habitantes, a esto se añade la incorporación del Sistema de Gestión Participativa concebido como un conjunto de mecanismos, herramientas, instrumentos e instancias en el que participan de manera temática y sectorial los sujetos del territorio. Por las características mencionadas se comparte el planteamiento de Fernando Carrión de que este modelo corresponde al tipo de fortalecimiento de la unicidad de gobierno (1992).

Redefiniendo de esta forma el rol tradicional del municipio pasando de estar limitada su función de “prestador, administrador o proveedor de servicios para constituirse en una entidad que promueve el desarrollo dentro de una perspectiva de gobierno local (Vallejo 2009, pág. 24).

Respecto a la gobernabilidad metropolitana encontramos que la estructuración de esta nueva institucionalidad surte efecto positivo en ciertos aspectos como la cobertura en la prestación de agua potable que hasta julio de 2014 era según la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de 96,03%, un promedio que está por encima de la media regional que es del 92%; en cuanto a alcantarillado con el 89,9% tiene la cobertura más completa de las ciudades del país.

Cabe relieves la disminución de tiempo y simplificación de trámites administrativos resultado de la cercanía existente entre el gobierno local y el territorio; y, la generación de policentralidades urbanas, estos entre otros avances han permitido que el Distrito Metropolitano de Quito se ubique en el año 2015 según el Ranking de ciudades más vivibles del mundo realizado por el grupo británico Economist en el puesto 12 entre las 15 mejores ciudades para vivir en Latinoamérica.

Esto no obsta de que sigan existiendo dificultades en el territorio que más que a la estructura institucional se las asocia con la modalidad de gestión por no existir en ciertos casos una adecuada coordinación institucional entre las diferentes entidades que conforman el MDMQ y a la falta de gobernanza urbana que hace mención a la “desarticulación de los diferentes actores presentes en la ciudad, en términos de integración política y social; y, en

términos de capacidad de acción” (Auge 1998, pág. 26), siendo un claro ejemplo de lo mencionado la temática del transporte público colectivo.

*La Empresa Pública de la Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte*

En el año 2015 se crea MOVIDELNOR una mancomunidad conformada por 15 cantones ubicados de manera contigua en las provincias de Imbabura, Esmeraldas, Pichincha y Carchi con el objeto de mejorar la gestión de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, en beneficio de las comunidades y población que representan, para la ejecución de la gestión delegada se crea la Empresa Pública de Movilidad del Norte a la que se la concibe como una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión y con jurisdicción coactiva; y, de manera desconcentrada se implementan oficinas de atención al usuario en cada uno de los municipios que conforman la mancomunidad.

La creación de MOVIDELNOR y su institucionalidad bajo un sistema de colaboración intermunicipal se genera al tener los cantones que la integran características territoriales que surten efecto en lo social y económico cuyo punto de convergencia es la movilidad que se asocia e interconecta por la vía estatal E35 lo que en el ámbito espacial produce una conurbación que trasciende los límites administrativos municipales.

A esto se añade que el Consejo Nacional de Competencias transfirió en el año 2012 la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los gobiernos municipales de acuerdo a criterios de las necesidades territoriales, experiencia y requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio para lo que conformó tres modelos de gestión diferenciados, estando la mayoría de gobiernos locales que incorporan la mancomunidad en los modelos inferiores.

Por lo que consideraron una potencialidad el mancomunarse para optimizar recursos sean estos técnicos y económicos y poder prestar un mejor servicio a la comunidad lo que se observa en que de esta manera asumen la totalidad de atribuciones del modelo de gestión más completo tendiendo facultades hasta de efectuar el control operativo de tránsito en la vía pública, matriculación y revisión vehicular.

Este es un claro ejemplo de cómo desde la institucionalidad intermunicipal se puede mejorar la cobertura y los niveles de prestación de servicios públicos en este caso del transporte, la seguridad vial y el tránsito lo que beneficia de manera directa a la ciudadanía, esta circunstancia a pesar del corto tiempo de implementación de la mancomunidad se puede observar en la existencia de brigadas móviles de matriculación, en la facilidad con la que se

realizan los trámites, en la existencia de agentes civiles de tránsito en los cantones, en el desarrollo de campañas de concientización sobre seguridad vial o en la posibilidad de realizar la revisión técnica vehicular.

Acciones que pudieran parecer simples si se las observa desde una perspectiva que se enfoca en otra realidad, pero que su ejecución ha sido compleja considerando simplemente que antes no se realizaban en este contexto territorial.

#### **4. Consideraciones finales**

Se puede manifestar con sustento en los casos revisados que la institucionalidad que se crea para gestionar las áreas metropolitanas es un medio para mejorar la gobernabilidad, el proceso que se sigue para que esto ocurra no es fácil ni de corto plazo aunque como se observa en MOVIDELNOR existen resultados que se los puede evidenciar en un futuro cercano dependiendo de la gestión que se realice en todos los niveles, sean estos de dirección y técnicos.

Es necesario considerar que el alcanzar la gobernabilidad metropolitana es un proceso inconcluso porque se encuentra en una dinámica de permanente cambio como consecuencia de que las conurbaciones no son estáticas puesto que se consolidan desde la cotidianidad con la que se desarrolla los fenómenos sociales, lo que ocasiona que los problemas en algunas ocasiones sean coyunturales por lo que resulta necesario la previsión urbana que se concreta en la planificación multidimensional del territorio que coadyuve al ordenamiento territorial de estas áreas geográficas.

Finalmente, se puede mencionar que resulta muy complejo generar gobernabilidad por más adecuada que sea la institucionalidad metropolitana que se implemente si no se realiza una gestión pública que considere a los sujetos del territorio, no es lo mismo tomar decisiones desde el tecnicismo del escritorio que de manera conjunta con la gente.

#### **5. Bibliografía**

Abramo, Pedro. 2010. *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas*. Sao Paulo: EURE.

Adelardo, Oscar. 2008. *Metropolización y descentralización; antagonismo y complementariedades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Augé, Marc. 1998. *Los no lugares, espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.

Barrera, Augusto. 2001. *Innovación política y participación ciudadana: El Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Boisier, Sergio. 1994. *Postmodernismo territorial y globalización: regiones privadas y regiones virtuales*. Madrid: Ciudad y Territorio.

Borja, Jordi. 1993. *Un reto a la democracia: el gobierno de las áreas metropolitanas*. Barcelona: Secuencia Revista de historia y ciencias sociales.

Carrión, Fernando. 1992. *La planificación de Quito. Del Plan Director a la ciudad democrática*. Quito: SELECTEDWORKS.

Carrión, Fernando. 2007. *Los Distritos Metropolitanos (I)*. Quito: Flacso – Andes.

Córdova, Marco Antonio. 2012. Quito: Gobernanza Metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio. Quito: FLACSO.

Costes, Laurence. 2011. *Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna*. París: Centre de Recherche sur l'Habitat.

Cravacuore, Daniel. 2006. *Análisis del asociativismo municipal en Argentina*. Buenos Aires: Medio Ambiente y Urbanización.

Delfino, María de los Ángeles. 2002. *Reflexiones sobre el Distrito Metropolitano de Caracas*. Caracas: Revistas Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.

Delgado, Manuel. 1999. *El animal público*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Font, José. 1998. *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.

Hidalgo, Rodrigo. 2007. *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. Santiago: EURE.

Jalomo, Francisco. 2011. *Gobernar el territorio entre descentralización y metropolización*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Klink, Jeroen. 2001. *A Cidade-região: Regionalismo e reestruturação no Grande abc Paulista*. Rio de Janeiro: DPA.

Lefevre, Christian. 1999. *Construyendo gobiernos metropolitanos en Europa*. Toronto: Universidad de Toronto.

Lefevre, Cristian. 1999. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.

Mattos, Carlos. 1997. *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas*. Buenos Aires: CLACSO.

Mayorga, Fernando. 2007. *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Ginebra: Análisis y gestión de la gobernanza.

Orellana, Arturo. 2009. *La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios*. Santiago: EURE.

Pérez, Luis. 2010. *Dinámica territorial del proceso de metropolización de la ciudad de Villahermosa a partir del auge petrolero de la ciudad*. Juárez: Universidad Autónoma de Tabasco.

Pérez, Pedro. 2001. *Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad*. México D.F.: El Colegio de México.

Pérez, Pedro. 2004. *Instituciones políticas y gestión urbana en el área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Riera, Pilar. 2005. *Las mancomunidades en España*. Barcelona: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.

Rodríguez, Alfredo. 2011. *Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rosas, Francisco. 2011. *Políticas públicas, proceso de metropolización, y desarrollo sustentable*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.

Soijet, Mirta. 2012. *Ciudades intermedias. Alcances de la denominación*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral.

Tecco, Claudio. 1998. *Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el Área Metropolitana de Córdoba*. Barcelona: TECNOS.

Tomás, Mariana. 2010. *Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona – Montreal*. Madrid: Revista Española de Ciencia Política.

UN-HABITAT. 2005. *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas*. Ginebra: ONU.

Valenzuela, Esteban. 2015. *Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudio*. Concepción: URBANO.

Vallejo, René. 2009. *Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: FLACSO.

Verdesoto, Luis. 2009. *Quito, desarrollo para la gente*. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad.



Verdesoto, Luis. 2010. *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Quito: Abya – Yala.