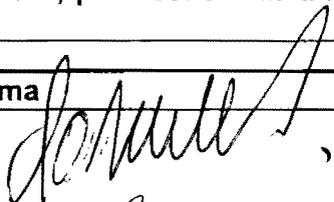
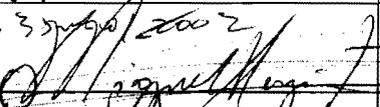
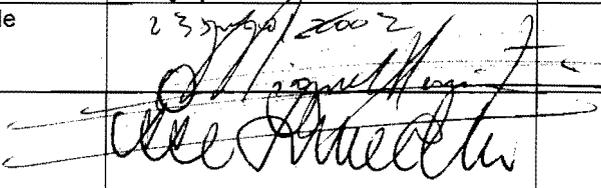


**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
PROYECTO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR**

<p>Número del Proyecto: <b>ECU/01/14/01/56/A</b></p> <p>Nombre del Proyecto: <b>"Apoyo a la Municipalidad de Guayaquil-II Fase"</b></p> <p>Nombre Corto del Proyecto: <b>"Municipio de Guayaquil, II fase"</b></p> <p>Fecha estimada de inicio: Julio 2002  Fecha estimada de Finalización: Mayo 2003  Arreglos de ejecución: Ejecución nacional  Agencia de Implementación de NNUU: HABITAT (algunas líneas)  Organismo designado: Municipalidad de Guayaquil  Lugar del Proyecto: Guayaquil  País Beneficiario: Ecuador</p>	<p>Resumen de las contribuciones PNUD y Costos compartidos (Presupuestos adjuntos) (Presupuestos asignados)</p> <p>PNUD:</p> <table border="0"> <tr><td>TRAC (1 y 2)</td><td>\$ ---00---</td></tr> <tr><td>TRAC (3)</td><td>\$ ---00---</td></tr> <tr><td>STS</td><td>\$ ---00---</td></tr> <tr><td>Otros/CCF C/S</td><td>\$ 20,000.00</td></tr> <tr><td><b>TOTAL PNUD</b></td><td><b>\$ 20,000.00</b></td></tr> </table> <p>Costos compartidos:</p> <table border="0"> <tr><td>Gobierno (MIMG)</td><td>\$ 2'014,900.00 *</td></tr> <tr><td>Institución Financiera:</td><td>\$</td></tr> <tr><td>Tercera:</td><td>\$</td></tr> </table> <p>*No incluye costos administrativos</p> <p><b>TOTAL CONTRIBUCION MIMG \$ 2'014.900.00</b></p> <p>Servicios Administrativos y Operativos (donde sea aplicable)</p> <table border="0"> <tr><td>COA (3.5%)</td><td>\$ 71,522.00</td></tr> </table> <p><b>TOTAL NETO PROYECTO \$ 2'034,900.00</b></p>	TRAC (1 y 2)	\$ ---00---	TRAC (3)	\$ ---00---	STS	\$ ---00---	Otros/CCF C/S	\$ 20,000.00	<b>TOTAL PNUD</b>	<b>\$ 20,000.00</b>	Gobierno (MIMG)	\$ 2'014,900.00 *	Institución Financiera:	\$	Tercera:	\$	COA (3.5%)	\$ 71,522.00
TRAC (1 y 2)	\$ ---00---																		
TRAC (3)	\$ ---00---																		
STS	\$ ---00---																		
Otros/CCF C/S	\$ 20,000.00																		
<b>TOTAL PNUD</b>	<b>\$ 20,000.00</b>																		
Gobierno (MIMG)	\$ 2'014,900.00 *																		
Institución Financiera:	\$																		
Tercera:	\$																		
COA (3.5%)	\$ 71,522.00																		
<p><b>INFORMACIÓN CLASIFICADA</b></p> <p>ACC Sector y Sub-sector: 02, 40 (Aspectos Generales de Desarrollo, Gestión de la Administración Pública)</p> <p>DCAS Sector y Sub-sector: (02)Administración del desarrollo/(0201) Administración y Gestión Públicas</p> <p>Sector y Subsector del Gobierno: (8) Vivienda, Desarrollo Urbano y Rural/ (8.2) Desarrollo Urbano</p> <p>Áreas primarias de focos/sub-focos: 04/promoción de la Gobernabilidad</p> <p>Áreas secundarias de focos/sub-focos: 28/Mejoramiento de la administración urbana</p> <p>Tipo primario de intervención: Programa de apoyo</p> <p>Tipo secundario de intervención: Programa de apoyo técnico</p> <p>Beneficiarios primarios: Municipalidad de Guayaquil</p> <p>Beneficiarios Secundarios: Población urbana y rural de Guayaquil</p> <p>LPAC fecha de aprobación: 14 03 2002</p> <p>PPAC fecha de aprobación:</p> <p>Coordinador del Programa: José Augusto</p>																			

**BREVE DESCRIPCION**

**El proyecto pretende, consolidar la capacidad de gestión de la Municipalidad de Guayaquil, como una entidad responsable de la prestación de servicios públicos de calidad y promotora del desarrollo humano sostenible del cantón, para contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la gobernabilidad local.**

En nombre de:	Firma	Fecha	Nombre y Título
M. I. Municipalidad de Guayaquil			Ab. Jaime Nebot Saadi Alcalde
M. I. Municipalidad de Guayaquil	 23 mayo 2002		Dr. Miguel Henández T. Procurador Síndico
PNUD - Ecuador			Ec. Aase Smedler Representante Residente

## INDICE

	Pág.
ANTECEDENTES Y CONTEXTOS	4
A.1 Descripción del subsector	4
A.2. Estrategia del país huésped	5
A.3. Asistencia anterior o en curso	6
A.4. Marco institucional para el subsector	7
B. JUSTIFICACION DEL PROYECTO	8
B.1. Situación actual de la ciudad de Guayaquil	8
B.2. Aspectos que prevé abordar a través del Proyecto propuesto.	13
B.3 Situación prevista al término del proyecto	16
B.4. Beneficiarios previstos	16
B.5. Estrategia del proyecto y arreglos institucionales	17
B.6. Razones del suministro de asistencia por parte del PNUD	17
B.7. Consideraciones especiales	18
B.8. Arreglos de coordinación y ejecución	18
B.9. Capacidad de apoyo de contraparte	19
C. OBJETIVO DE DESARROLLO	20
D. OBJETIVOS INMEDIATOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES	21
E. INSUMOS	29
F. RIESGOS	30
G. OBLIGACIONES ANTERIORES Y REQUISITOS PREVIOS	30
H. EXAMEN, PRESENTACION DE INFORMES Y EVALUACION	31
I. CONTEXTO JURIDICO	31
J. ANEXOS	31

## A – ANTECEDENTES Y CONTEXTO.

### A.1 – Descripción del Subsector.

La Constitución Política del Ecuador determina el marco institucional que rige al país, y dentro de él, aparte de los organismos que conforman la estructura del gobierno central del Ecuador, las Municipalidades, los Consejos Provinciales y las Juntas Parroquiales ocupan un lugar específico en calidad de entidades del Régimen Seccional Autónomo, cuyas funciones giran en torno a la gestión del desarrollo de los Cantones, las Provincias y las Parroquias, respectivamente.

Las Municipalidades, según la Constitución Política, gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. Sus atribuciones específicas, forma de organización y funcionamiento están determinadas en la Ley de Régimen Municipal.

Por mandato constitucional y legal, las Municipalidades tienen como responsabilidad el bienestar material de la colectividad, incluyendo el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales. En este ámbito, la Ley determina como mecanismos de gestión municipal: la planificación física y la dotación de servicios básicos y de obras de infraestructura.

Pese a que el marco legal es suficientemente claro en cuanto a la autonomía funcional, económica y administrativa, en la práctica tal situación no existe, debido a que la organización del Estado Ecuatoriano ha tenido una estructura y un estilo de desarrollo centralista, tanto en los aspectos financieros y administrativos, como en los procesos de gestión. El porcentaje de los recursos del Estado que los distribuye el Gobierno Central, y que se invierten y gastan a través de las Municipalidades representa aproximadamente el 3,4 por ciento del monto global de Presupuesto General del Estado.

En este contexto, el gobierno central es el ente que, en la práctica, determina las pautas de gestión de los organismos del Régimen Seccional Autónomo. En efecto, el gobierno central establece las políticas y metodologías de distribución de asignaciones financieras y del crédito público a las Municipalidades. El gobierno dicta las políticas en materia de administración de recursos humanos y materiales de todas las instituciones públicas, incluyendo a las Municipalidades. El gobierno en última instancia determina las prioridades en cuanto a los programas y proyectos que deben ser atendidos y ejecutados por las Municipalidades.

Si bien la problemática institucional de las Municipalidades es crítica al nivel de los municipios pequeños, el fenómeno es más grave al tratarse de las Municipalidades de las ciudades grandes, en donde la complejidad de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas, determina que la responsabilidad de la solución rebase los linderos municipales transformándose en verdaderos problemas nacionales.

Precisamente este último es el caso de Guayaquil, la ciudad más grande del país, frente a la cual, su Municipalidad y el propio Gobierno Nacional tienen un enorme reto: solucionar cuanto antes los graves, variados y crecientes problemas de satisfacción de necesidades básicas de la población urbana y rural.

Todo el contexto descrito arriba está en proceso de cambio a partir de las amplias discusiones que se llevan a cabo sobre la descentralización política-administrativa y asimismo la tercerización de los servicios urbanos básicos, ya sea por la privatización, o concesión u otra modalidad. La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (No. 27, de 26/09/1997) establece los nuevos lineamientos para las transferencias de recursos financieros a las entidades seccionales y les da nuevas capacidades y responsabilidades a las Municipalidades y Consejos Provinciales, especialmente en cuanto a programas sociales,

incluidos los de salud, nutrición, seguridad alimentaria y educación; planificación de transporte y circulación; vivienda; y, ambientales.

En el caso específico de Guayaquil, el "asentamiento" de Guayaquil supera los límites políticos del Cantón Guayaquil ya que el espacio urbanizado de la ciudad continúa por la periferia externa de Guayaquil y alcanza partes de los cantones Samborondón y Durán. Esta tendencia a la metropolización es más evidente en cuanto a la transportación de pasajeros, por lo que es urgente la reordenación del sector en bases más modernas de concepción, planificación y gestión, especialmente al considerarse que la administración municipal no piensa hacerse cargo de la operación del transporte, sino de ordenar su estructura física-operativa de forma a que sea efectivo como servicio público y más atractivo para una gestión privada eficiente.

## **A.2 – Estrategia del País Huésped.**

La Municipalidad de Guayaquil tiene bajo su responsabilidad la solución de los problemas y la satisfacción de necesidades del centro urbano más grande del país. Es este orden, desde 1994 las administraciones municipales de Guayaquil se han propuesto abordar la solución de algunos de los problemas, en especial aquellos que están dentro de su ámbito de acción. Como se explica más adelante, en el caso de Guayaquil no todas las áreas de gestión municipal están precisamente bajo su responsabilidad, como por ejemplo la dotación de agua potable, la vialidad y el transporte urbano.

En este propósito, como primer paso, la Municipalidad procedió a ordenar su estructura administrativa, optimizar los recursos humanos y materiales y a robustecer sus finanzas en base a fortalecer la propia capacidad generadora de recursos tributarios y no tributarios. Los resultados han sido positivos, pues, se ha reducido a lo indispensable el aparato administrativo; en menos de un año se ha logrado poner en vigencia un catastro impositivo que pese a ser emergente y limitado al área urbana, ha sido un eficiente instrumento tributario.

Si bien éstos son, entre otros, algunos de los resultados que ya ha logrado la administración municipal, las soluciones a los grandes problemas de la urbe requieren mayor tiempo, esfuerzo, organización y tecnificación, por lo que se están dando todos los pasos en esta dirección.

En la primera etapa de la asistencia de Naciones Unidas a la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil (indicada adelante simplemente como MIMG), se logró la elaboración del Plan Regulador del Desarrollo Urbano y el borrador del Plan Regulador del Desarrollo Cantonal. Ahora se trata de implementar ambas directivas por medio de proyectos específicos y parciales, y especialmente con iniciativas estratégicas concertadas con el sector privado.

Asimismo, la administración municipal realizó diversas inversiones en la captación y sistematización de informaciones sectoriales con miras a la futura constitución de Sistema de Información Municipal (SIM). Con la oportuna realización del Censo Nacional del 2001, y con los avances ya logrados en la ciencia de la información y comunicación a distancia, se va a aprovechar el momento para perfeccionar la base de datos del catastro urbano, ampliándola a las áreas rurales del cantón, y estimular la progresiva interrelación de los datos e informaciones disponibles con la respectiva referencia geográfica (bases geo-referenciadas). Adicionalmente, la administración municipal ya puso en marcha el proceso de elaboración de un amplio programa de capacitación de su personal, de modo de lograr que cada servidor(a) municipal sea a la vez un(a) promotor(a) del desarrollo local e incorpore en su rutina profesional y funcional los valores del servicio público eficiente y efectivo.

Finalmente, la administración municipal ya dio los primeros pasos para la integración de los programas de acción social (salud, educación, nutrición, desarrollo social) y los organizó dentro de la nueva Dirección de Acción Social y Educación – DASE, cuyos planes de trabajo ya fueron elaborados en forma muy participativa al interior de la corporación municipal.

Todo lo arriba mencionado está, además, asociado a la idea de reforzar y consolidar la competitividad de Guayaquil como entidad territorial de prestación de servicios, además de apoyarla para que lidere el crecimiento económico y el desarrollo social de su área de influencia inmediata (estructura metropolitana) y el entorno mediato.

### **A.3 – Asistencia anterior o en curso.**

La importancia y el papel que desempeñan las Municipalidades en el proceso de desarrollo del país determinó que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (adelante indicado simplemente como PNUD) haya adoptado como política ejecutar programas de asistencia técnica conducentes a robustecer la capacidad de gestión de estos organismos locales. Es así como el PNUD inició un proceso sostenido de apoyo a la Municipalidad de Quito, al inicio de los 90's. Los resultados han respondido a los objetivos y perspectivas previstas.

De otro lado, a partir de 1990, la Secretaría General de Planificación, con el apoyo del PNUD desarrolló dos proyectos en el área de la gestión municipal: el primero, " Apoyo a la Planificación Descentralizada ", cuyo objetivo fue robustecer políticas nacionales de planificación local, diseñadas por el Consejo Nacional de Desarrollo; y, el otro, "Apoyo a la Planificación Municipal", que persiguió conciliar las políticas nacionales de planificación, con los procesos de planificación local y la generación de capacidad para formular y gestionar proyectos priorizados por la propia comunidad y su Municipalidad.

En 1991, se inició el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, PDM, ejecutado por el Gobierno Nacional a través del Banco del Estado, el cual cuenta con el aporte financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Banco Interamericano de Desarrollo y el apoyo técnico de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica. Este Programa, al tiempo que persigue financiar las obras prioritarias de equipamiento urbano, busca robustecer la capacidad de las municipalidades, para lo cual el PDM se ejecuta sobre la base de tres componentes: la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento de proyectos.

La Municipalidad de Guayaquil, que tiene a cargo la administración de la ciudad más grande del país, ha sido objeto de especial preocupación y atención de parte de las agencias internacionales de desarrollo. En efecto, el componente de financiamiento de proyectos del PDM ha reservado una importante suma para la ejecución de proyectos en las áreas de saneamiento, equipamiento urbano y vialidad urbana.

El PNUD, a través del proyecto ECU/91/011 "Apoyo a la Gestión Comunitaria", está trabajando en el área urbano-marginal de la Ciudad de Guayaquil, buscando fortalecer la organización comunitaria de sectores de muy escasos recursos, para mejorar la relación con las autoridades locales y mejorar la gestión y dotación de servicios básicos.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (adelante indicado simplemente como UN-HABITAT), estuvo igualmente apoyando a la Empresa Provincial de Agua Potable mediante el proyecto DN/GLO/93/D14 (ECU), destinado a optimizar los sistemas de provisión de agua, mediante una gestión adecuada y ambientalmente sostenible de los recursos hídricos.

El PNUD promovió y tomó a su cargo el apoyo técnico y financiero para la ejecución del Proyecto de Asistencia Preparatoria "Apoyo a la Municipalidad de Guayaquil, el cual se

desarrolló de mayo a diciembre de 1993. Este Proyecto tuvo como objetivo central brindar la asesoría técnica para elaborar propuestas de solución a diversas áreas de responsabilidad municipal y diseñar un proyecto de asistencia técnica de largo alcance, conducentes a la ejecución de las principales acciones que prevé ejecutar la administración municipal.

Esta asistencia preparatoria resultó en el Proyecto ECU/94/005 "Apoyo a la Municipalidad de Guayaquil", por lo cual el PNUD y UN-HABITAT se asociaron para ejecutar un amplio programa de asistencia técnica y financiera, cuyos resultados son la plataforma de partida para esta nueva operación de asistencia técnica. En la primera etapa del Proyecto el PNUD contribuyó con USD\$ 458.151.

#### **A.4 – Marco Institucional del Subsector.**

Tal y como se señaló anteriormente, dentro del marco institucional del Estado, si bien las Municipalidades y los Consejos Provinciales, como entes del Régimen Seccional Autónomo, están ubicados fuera de la órbita y dependencia de las tres funciones del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el esquema organizativo del Estado determina que exista una estrecha relación de dependencia con algunas instancias de la Función Ejecutiva.

La primera cartera de Estado en el orden jerárquico, el Ministerio de Gobierno, Policía y Municipalidades, no tiene precisamente una función de supervisión o control de las Municipalidades, en razón de que éstas tienen autonomía institucional; la función del Ministerio más bien se centra en la coordinación de gestiones de orden político con el gobierno o para apoyar en la solución de conflictos. Sin embargo, en el plano formal, la Comisión de Límites Internos de la República, dependencia de este Ministerio, es el organismo rector en materia de delimitación provincial, cantonal y parroquial, por lo que las Municipalidades deben solicitar su dictamen sobre los proyectos de parroquialización y delimitación urbana.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, creado mediante Decreto Ejecutivo de 10 de agosto de 1992, es la Cartera de Estado que mayor relación debería tener con las Municipalidades, toda vez que su función es la de diseñar políticas nacionales de desarrollo urbano y apoyar técnicamente a la administración municipal en materia de vivienda. Sin embargo, es preciso notar que aún no existe Ley alguna que determine las funciones e interrelacionales de este Ministerio con las Municipalidades.

El Ministerio de Finanzas y Créditos Públicos es la instancia del gobierno Central que más relación e incidente tiene con las Municipalidades. En esta Cartera de Estado se programan y ejecutan las asignaciones financieras del Gobierno Central a cada Municipalidad, sea a través del Presupuesto General del Estado, o a través del crédito público. Este Ministerio distribuye las asignaciones y provee los recursos para gastos corrientes e inversiones. El principal recurso que alimenta las finanzas municipales es el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, que es administrado y entregado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, está impulsando un proceso de "desestatización" de los servicios públicos principales (agua, alcantarillado, energía, telecomunicaciones, vialidad, transportes) por medio de programas de concesión y estímulos a la inversión privada, obviamente dentro de marcos nacionales y locales apropiados y bajo la supervisión y control de algún ente gubernamental.

El Banco del Estado, BEDE, entre cuyos accionistas están las Municipalidades, administra una parte del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y canaliza créditos de desarrollo a los Municipios utilizando tres tipos de recursos: fondos propios de operación; asignaciones del capítulo presupuestario Deuda Pública Interna; y, líneas internacionales de crédito destinadas a los municipios.

## B. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

### B.1 – Situación actual de la Ciudad de Guayaquil.

Guayaquil es la ciudad más grande del país en población, superficie y producción económica. En ella habitan más de dos millones de personas. La ciudad, o dicho de otra forma, el hecho urbano que constituye la conurbación guayaquileña, involucra de alguna forma a cinco jurisdicciones cantonales: Guayaquil, Durán, Daule, Samborondón y Nobol.

Como otras ciudades latinoamericanas de misma escala y condiciones, Guayaquil venía afrontando una serie de problemas muy complejos derivados de su acelerado y desordenado crecimiento. Dichos problemas, consistentes fundamentalmente en la insatisfacción de necesidades básicas, requieren de soluciones adecuadas y urgentes, de lo contrario, las mismas se tornan cada día técnicamente más difíciles y complejas, y sobre todo más costosas económicamente. La magnitud y agravamiento de la situación tiene, en algunos casos, un alcance nacional, por lo que, el reto no es solo para la institución de desarrollo local, sino para el gobierno.

En el período 1995-2001, la administración municipal aprobó un importante conjunto de documentos técnico-legales que norma el desarrollo urbanístico y orienta las asociaciones de esfuerzo público-privadas en cuanto a la promoción de inversiones urbanas estratégicas. Este marco ahora requiere de implementación progresiva monitoreada, de modo de tomar las acciones pertinentes en caso de eventual desvío de "ruta crítica" tal y como fue planificado, y a la vez atender las emergencias y demandas ocasionales provocadas por situaciones imprevistas. Para ello, será necesario seguir elaborando instrumentos auxiliares de orientación del desarrollo territorial y urbanístico, dentro de una lógica de asociación de esfuerzos con los demás actores urbanos y fuerzas vivas de la ciudad.

Los indicadores urbanos construidos y evaluados en 1993 y en el 1998 demuestran que hubo un cierto avance y alguna mejora en la situación urbana de Guayaquil, pero hay todavía necesidad de progresar mucho más. Sorprende un poco la velocidad de crecimiento de la urbanización. Adelante se comentan algunos indicadores, tal y como fueron construidos y analizados por el equipo económico de DPLAN bajo la coordinación de la Eco. Alba Arias y la asistencia técnica de UN-HABITAT.

#### PIB urbano.

Entre 1990 y 1998, Guayaquil aportó a la economía nacional con más del 18% anual. En 1996, el PIB de Guayaquil fue estimado en USD 2.995 millones, mientras en 1998 este valor bajó a USD 2.822 debido a los graves efectos ocasionados por el Fenómeno "El Niño".

#### Utilización de la tierra urbana

El suelo ocupado de la ciudad aumentó de 137,90 km<sup>2</sup> (1993) a 165,30 km<sup>2</sup> (1998).

#### Crecimiento del uso residencial de tipo informal.

Este uso, derivado de asentamientos espontáneos e informales, ocupaba 36,40 km<sup>2</sup> en 1993 y creció a 50,15 km<sup>2</sup> en 1998. Fue el mayor responsable del crecimiento de la utilización de la tierra urbana.

#### Tenencia, precio de la tierra y de la vivienda.

El aumento desmesurado arriba indicado se confirma con el crecimiento de la tenencia de la vivienda informal, que pasó de 59,3% en 1993 a 64,2% en 1998. Esta informalidad residencial es el resultado de invasiones y migraciones internas, que a su vez son la consecuencia de la falta de programas efectivos de habitación de interés social y de generación de empleos en los locales de origen de las familias migrantes, sumada al alto costo de acceso a la vivienda en los programas privados.

El precio mediano de la tierra calificada "con desarrollo" creció 3,8 veces más, al pasar de USD 26,50 (1993) a USD 127,20 (1998) el metro cuadrado, mientras el costo de la tierra "sin desarrollo" creció aún más – 4,2 veces – al crecer de USD 1,83 (1993) a USD 9,54 (1998), lo que afecta enormemente a las familias más pobres.

El costo mediano de la vivienda creció sólo 1,1 veces más, debido a que durante el período predominó la construcción de viviendas rústicas, lo cual provocó que en 1998 la vivienda-tipo sea de menor categoría y calidad.

#### Acceso a los servicios básicos.

La energía eléctrica es el servicio básico con mayor cobertura en la ciudad. Se estima que el 97% de todos los hogares poseen este servicio.

El servicio de agua potable alcanza un total de 70% de los hogares, lo que fue posible a partir de las importantes obras de aumento de cobertura. Sin embargo, el nivel de consumo del agua potable en la ciudad disminuyó, al bajar de 245 lts por persona por día (1993) a 109 lts (1998). El volumen de producción se mantuvo constante, mientras que la población creció. Es importante señalar que se estima, en estas cifras, un 60% de desperdicio del agua, lo que en sí ya es un gran problema.

El precio del agua potable varió en el período, como parte de la política de ECAPAG de disminuir los subsidios. Se redujo el precio para el sector industrial de USD 1,68 a USD 1,46 el metro cúbico, mientras que se elevó el precio del metro cúbico para el consumo residencial de USD 0,04 a USD 0,25, con obvias consecuencias sobre la calidad de vida de los sectores más pobres.

Sólo el 42% de los hogares (1998) están conectados a las tuberías de aguas servidas y de aguas lluvias, y de estos, sólo el 9% recibe un tratamiento primario. Esto ha provocado un permanente deterioro de los cuerpos de agua circundantes a la ciudad.

La recolección de basura experimentó mayores cambios positivos en el período. Hasta 1993, el 63,7% de los desechos eran depositados en el botadero San Eduardo, mientras que en 1994 esta cantidad subió al 72%, y se pasó a un relleno sanitario, y en 1998 se alcanzó el 94% de los desechos.

#### Medios de transporte y tiempos de viaje.

El tiempo medio de viaje se redujo en 10 minutos entre 1993 y 1998, como resultado de la aplicación de un Plan Vial en toda la ciudad, que incluyó la reparación y construcción de nuevas vías, de distribuidores de tráfico y de puentes.

Sin embargo, se agudizó el problema de congestión vial, debido a la falta de un adecuado sistema de transporte de pasajeros y al incremento en la cantidad de vehículos. Los minibuses, con capacidad de 18 a 30 pasajeros, por ejemplo, se incrementaron en un 77%. Durante el período 1993-1998, algo más del 82% de los desplazamientos de la población se efectuaron en autobuses y minibuses, lo que justifica una acción de reordenamiento y mejora de este servicio.

#### Hogares pobres y línea de pobreza.

La tasa de formación de hogares creció de 3,2% entre 1990-1993 al 5,0% en el período 1996-1998. El porcentaje de hogares pobres aumentó de 48,1% (1990) a 56,3% (1998), por efectos de migraciones internas. El número de hogares pobres encabezados por mujeres también creció de 24,7% (1990) a 28,5% (1998).

El costo de la canasta básica familiar fue de USD 241 en 1998, mientras que el salario mensual del trabajador sólo alcanzó a USD 112,80, y con la participación de otros miembros del hogar, este salario sube a USD 205,30, lo que sigue siendo insuficiente para cubrir el presupuesto familiar.

La estructura del ingreso de los hogares guayaquileños registra una gran concentración. Al compararse, por quintiles, los ingresos medios del 20% de hogares más pobres (Q1) con el 20% de hogares más ricos (Q5), se encuentra una variación de 14 veces.

#### Violencia urbana.

Se reconoce que las diversas manifestaciones de violencia urbana han aumentado, como consecuencia directa o indirecta del aumento de la pobreza y del desempleo, y asimismo los bajos niveles de escolaridad y la inestabilidad económica.

El indicador de homicidios y suicidios, tomado como cantidad por cada mil habitantes, varió de 0,02 (mujeres) y 0,45 (varones) en el 1993 a 0,05 (mujeres) y 0,44 (varones) en el 1998. Se nota que el tope para varones tuvo una pequeña caída, mientras el indicador para mujeres aumentó a más del doble, a pesar de que en números absolutos es mucho menor que el indicador para varones.

En cuanto a violaciones e intentos de violación, el indicador varió de 0,28 ocurrencias (mujeres) y 0,02 (varones) en el 1993, hacia 0,32 (mujeres) y 0,02 (varones) en el 1998.

En lo relacionado a robos, el indicador varió de 2,80 ocurrencias (mujeres) y 5,33 (varones) en el 1993, hacia 4,91 (mujeres) y 7,91 (varones) en el 1998.

Entre abril de 1998 y marzo del 1999 se produjeron 11.611 denuncias por maltratos en la Comisaría de la Mujer.

#### Gobierno local.

Los ingresos municipales crecieron en forma sostenida de USD 27 millones (1992) a USD 106 millones (1999), en los cuales los ingresos propios tienen una alta participación (más del 75% del total). Los gastos de capital con la construcción de obras civiles se incrementó en mayor proporción, pasando de USD 3 millones en el 1993 a USD 37 millones en el 1999. Los gastos en remuneraciones crecieron en relación directa al aumento de la prestación de servicios y la construcción de obras.

Alrededor de un 80% de las obras públicas son ejecutadas mediante contrato (tercerización). La MIMG ha logrado importantes avances en el mejoramiento de la gobernabilidad, por la acción de sus superiores autoridades. Se incorporaron procesos de modernización y de eficiencia en la gestión, se aumentó la cooperación internacional con agencias multilaterales y organizaciones no-gubernamentales.

La cantidad de empleados municipales por cada mil habitantes varió muy poco, desde 0,84, en el 1993, hasta 1,18, en el 1998. A pesar del pequeño aumento, sigue siendo una baja densidad de trabajadores municipales respecto al tamaño de la población y la complejidad de la ciudad.

Los indicadores arriba mencionados son la base de sustentación del objetivo, contenido y alcance del presente Proyecto. Adelante, se puntualiza y se comenta brevemente sobre los problemas urbanos que revisten mayor gravedad y urgente solución, en especial de aquellos

que merecerán atención de parte del Proyecto.

**a) Control insuficiente del uso y ocupación del suelo urbano.**

Recién en el 2000 se aprobó la Ordenanza del Plan Regulador del Desarrollo Urbano y sus mecanismos de promoción y control. Es necesario proceder a la organización de un sistema de monitoreo de la implementación de este Plan y sus impactos.

DPLAN y DUAR están involucradas en el proceso de revisión y modernización de las normas técnicas de urbanización (convencional y progresiva), edificación y construcción, con énfasis en las demandas de la población de menores ingresos.

Uno de los elementos por monitorear es la evolución de las densidades demográficas, de modo de compatibilizarlas con los costos de producción de área urbanizada y el mantenimiento de los servicios públicos requeridos, dentro de mejores estándares de calidad.

Para todo ello, es necesario contar con un sistema de informaciones en base territorial, que también incorpore elementos de orden social y económica, que se pretende alcanzar con la consolidación del Sistema de Información Municipal (SIM).

**b) Déficit habitacional.**

La actual administración municipal lanzó el Programa Más Lotes con el ánimo de atender las demandas de vivienda por parte de los estratos socioeconómicos más vulnerables. A pesar de que esta iniciativa tiene un objetivo específico, ella está asociada a los procesos de urbanización progresiva y de extensión de los servicios básicos, incluido el transporte público, que se pretende atender por medio del actual proyecto.

Este tema (vivienda) no será atendido directamente por las actividades del proyecto, pero la mejora en el sistema de transporte y en la acción social por cierto tendrá un impacto favorable en la condición de vida de las familias más pobres y podrá coadyuvar los programas de producción de vivienda social que promueva la MIMG y otras instituciones del gobierno u ONG's.

**c) Ineficiente servicio de transporte público urbano.**

El servicio de transporte público urbano de pasajeros tiene baja calidad de estándares, y la sobreoferta de rutas y vehículos es un factor de contaminación del aire y de congestión de las vías.

Durante la primera etapa del proyecto, y especialmente en el período 1998-2001, diversos estudios físico-operativos fueron realizados, apuntando a la necesidad de impulsar un proceso de troncalización progresiva de los itinerarios principales. La MIMG creó una Dirección Municipal de Transporte (DMT) en el 2000, la que está coordinando la preparación de los estudios y diseños para la racionalización y troncalización progresiva del transporte urbano.

La actual administración municipal considera este elemento sectorial como el más importante y crucial a ser atendido por esta nueva etapa del proyecto de asistencia técnica. Por ello, más del 75% de las actividades y fondos del proyecto estará asociado al sector transporte, lo que justifica que, para esta etapa, la DMT sea la contraparte principal del proyecto y su Director sea el Director Nacional del Proyecto.

La actual administración municipal ya definió que la MIMG se limitará a normar la operación del transporte público, de modo de proteger las inversiones en infraestructura y

equipamientos, y asimismo la calidad del servicio. Sin embargo, no estará involucrada de ninguna forma en la operación misma del servicio, el cual deberá ser tercerizado mediante concesión u otra modalidad aún por estudiarse.

Por todo ello, los estudios sectoriales en transporte en la DMT no pueden limitarse al aspecto físico-operativo, sino que deben alcanzar los aspectos empresariales, tarifarios y otros, de modo de conseguirse una amplia mirada sobre este sector, y comprender a cabalidad la incidencia de cada uno de estos elementos sobre el aspecto físico y operativo, sobre los cuales la DMT sí tiene mandato institucional normativo.

**d) Deterioro del medio ambiente y manejo inadecuado de los recursos naturales.**

A partir de una mejor comprensión de las políticas locales de desarrollo territorial, está incluida en las prioridades municipales la progresiva descontaminación fluvial y de los esteros. Esta iniciativa se implementará, por un lado, con una atención focalizada en el servicio de agua y alcantarillado, el que se encuentra en proceso de privatización, y por otro lado, con una atención focalizada en la recuperación de las áreas vecinas a los cursos de agua y la protección de los mismos, evitándose en lo posible el uso de vivienda sobre estas áreas linderas.

Adicionalmente, la Dirección Municipal de Medio Ambiente está considerada, al igual que la Dirección Municipal de Transporte, para un programa de capacitación específica de su personal, con el objetivo de fortalecerse institucionalmente y poder realizar su programa de trabajo con más efectividad.

Siguen siendo críticos los aspectos de la explotación de canteras y camaroneras, al igual que usos industriales peligrosos o contaminantes, especialmente cuando estén ubicados en áreas urbanas, urbanizadas o urbanizables a corto o mediano plazo.

**e) Información idónea para la planificación es escasa o está dispersa.**

A partir de la mejora en el catastro urbano de Guayaquil, lograda en la primera etapa del proyecto, diversas unidades orgánicas de la MIMG se dieron cuenta de la necesidad de conformar un amplio Sistema de Información Municipal (SIM), armado sobre una plataforma geo-referenciada, para servir de insumo común a todo el proceso de planificación del desarrollo local.

Ya existe una base adecuada para el Sistema de Información Catastral Municipal y ya hay un conjunto de lineamientos concertados entre diversas unidades orgánicas municipales, coordinadas por la Dirección de Planificación General (DPG), para el futuro desenvolvimiento del SIM. Se va a aprovechar la oportuna realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 para impulsar la consolidación de esta base y ampliarla progresivamente hasta lograrse el SIM.

**f) Falta de articulación e integración en la promoción del desarrollo social.**

La actual administración municipal creó la Dirección de Acción Social y Educación (DASE), con base en los estudios y consultas realizadas en la primera etapa del proyecto. Dicha Dirección ya elaboró su estrategia sectorial y el respectivo plan de trabajo.

El principal lineamiento se puede resumir en la concepción de "inclusión", tanto en términos de objetivo social como de objetivo institucional, ya que la DASE pretende impulsar sus iniciativas en asociación de esfuerzos con todos los actores sociales pertinentes, incluidas principalmente las comunidades interesadas.

Para ello, la DASE requiere de mucha información sectorial específica, que se pretende

conseguir por medio de un reprocesamiento orientado de las informaciones censales, y asimismo otras fuentes de datos, que permitan la elaboración de un subsistema de información social asociado al SIM, cuyo primero producto sea el Mapa Social del cantón.

**g) Aprovechamiento insuficiente de las bases de datos para el robustecimiento financiero.**

Con la actual dispersión de las bases de datos, no es posible aprovechar integralmente este insumo para el cobro de todos los tributos de responsabilidad municipal, tanto en el área urbana como rural.

La excesiva compartimentación de los datos sectoriales en cada una de las unidades orgánicas, fuera de una lógica integradora y geo-referenciada, no está permitiendo aprovechar en su totalidad las bondades de la información disponible, ni tampoco recuperar aún parcialmente los costos de esta inversión en informaciones, cuyo mantenimiento también implica en gastos.

**h) Aprovechamiento insuficiente de las capacidades de gestión.**

La MIMG es un importante sujeto de crédito y como tal ya recibió un conjunto de préstamos y créditos de diversos entes nacionales e internacionales, asociados a programas de obras y servicios.

Estos recursos, sumados a los recursos propios municipales, podrían servir de plataforma para atraer a recursos adicionales, gestionados por la misma MIMG o por otras instituciones públicas y privadas, pero en forma complementaria y asociada a los programas de inversión que impulsa la Municipalidad.

**B.2 – Aspectos que se prevé abordar a través del proyecto propuesto.**

Este proyecto es la continuación, más focalizada, del proyecto ECU/94/005. En este contexto, todos los resultados y logros de esa primera etapa son insumos para la etapa que se inicia. Además, esta segunda etapa trata de ajustarse con más exactitud a las prioridades de la administración municipal 2000-2004 y más propiamente a aquellas que la superior autoridad municipal decidió entregar a la Cooperación Técnica del PNUD y UN-HABITAT para su ejecución, las que son: (i) transporte urbano; (ii) catastración rural, sistema de informaciones y refuerzo de los ingresos propios de la MIMG; (iii) consolidación del fortalecimiento institucional de la MIMG y aprovechamiento de la estructura operativa del proyecto para reforzar la captación de recursos no reeembolsables; y, complementariamente, (iv) apoyo a las políticas de acción social y (v) apoyo a las estrategias de implementación progresiva de los Planes Reguladores aprobados.

Aparte, pero como un lineamiento transversal para todo el proyecto, se pretende apoyar a los esfuerzos de mejora de la competitividad de la ciudad en el escenario nacional y regional, y asimismo el aprovechamiento de los activos sociales y naturales de la ciudad. Además, dentro lo posible y en complementación al proceso de elaboración de marcos técnico-legales, el proyecto apoyará a la elaboración de los instrumentos auxiliares a la implementación de los Planes Reguladores y la futura elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Es importante señalar que diversos Resultados tratan de temas sectoriales muy cercanos y podrían ser recíprocamente dependientes. Su tratamiento por separado busca responder a una lógica de contrapartes internas en la MIMG; sin embargo, durante la ejecución del Proyecto, podría darse el caso de una eventual combinación de Resultados, o al revés, una mayor separación entre ellos, de modo de acompañar la dinámica organizacional que la MIMG decida poner en marcha para su estructuración interna.

#### a) Consolidación del fortalecimiento institucional y financiero de la MIMG.

Este componente dará seguimiento y consolidará los resultados ya alcanzados por medio del proyecto ECU/94/005 y otras iniciativas municipales. Se prevé tres líneas de acción, adelante indicadas brevemente.

La primera línea de acción está orientada a apoyar a la consolidación de un Sistema de Información Municipal (SIM), integrado y multifinanciado, con el ánimo de armonizar y homogeneizar los insumos de información para la formulación y evaluación de políticas locales. Para ello, se considerará la ampliación del actual catastro urbano de modo de abarcar todo el territorio cantonal, urbano y rural, en forma progresiva (Resultado 1.1). Con esta base territorial definida, será posible integrar y articular todas las demás informaciones sectoriales, de modo de estructurar un sistema de informaciones geo-referenciadas para uso común de todas las unidades orgánicas municipales, y eventualmente proceder a la venta al público en general de datos seleccionados (Resultado 1.2). En esta línea de acción, son contrapartes importantes las Direcciones de Urbanismo, Avalúos y Registros; de Informática; de Planificación General; del Plan de Desarrollo Urbano y Cantonal; y asimismo todas las demás Direcciones que decidan incorporarse a la integración de datos por medio de la base geo-referenciada.

La segunda línea de acción está orientada a la consolidación de las mejoras en la gestión urbana local, que incluye tanto el perfeccionamiento de las actividades internas de la MIMG en cuanto a la agilización de trámites y procedimientos (Resultado 1.3), como la identificación de estrategias y normas para la tercerización de servicios para la gestión local y comunitaria, en los cuales la MIMG aparecerá como una instancia normadora y facilitadora pero no así operadora (Resultado 1.4). En esta línea de acción, son contrapartes importantes las Direcciones de Planificación General; de Organización y Métodos; y asimismo todas las Direcciones que decidan incorporarse al proceso de simplificación y agilización de trámites y procedimientos.

La tercera línea de acción está orientada a la consolidación del proceso de capacitación y formación de los recursos humanos municipales, en forma seleccionada, con el ánimo de aprovechar en su totalidad el potencial demostrado por estos recursos (Resultado 1.5). En esta línea de acción, son contrapartes importantes las Direcciones de Recursos Humanos; de Organización y Métodos; de Planificación General.

Finalmente, se añadió un elemento específico que combina las líneas de acción arriba mencionadas, y se asocia a elementos del aspecto mencionado al final, que sería el apoyo a la promoción de una mayor cooperación horizontal entre la MIMG y otras corporaciones municipales, tanto en su área de influencia como en otras partes del país (y eventualmente del exterior), de modo de diseminar su experiencia y potenciar las capacidades internas de las corporaciones municipales que se interesen por ello (Resultado 1.6). Para este Resultado específico, la contraparte será definida posteriormente en consulta con el Sr. Alcalde Municipal, a raíz de los casos que se presenten.

**b) Mejora del transporte urbano de pasajeros.**

Este componente dará seguimiento a las iniciativas ya empezadas al final del Proyecto ECU/94/005 tendientes a promover la racionalización del transporte público urbano de pasajeros y asimismo en los sectores de la circulación y tráfico. El componente no se limitará a los aspectos físico-operativos, sino que tratará de estimular una mejor gestión del transporte, a pesar de que la MIMG no estará de ninguna forma asociada a esa gestión operativa.

En este contexto, se dará apoyo a la Dirección Municipal de Transporte para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dos ejes troncales adicionales de transporte (Resultado 2.1), y asimismo para el fortalecimiento interno de dicha Dirección (Resultado 2.3).

En cuanto a los aspectos institucionales se refiere, este componente tratará de apoyar el refuerzo de las capacidades de gestión de los entes más directamente involucrados en las operaciones del sector y que, en esta situación, implementan las normas y directivas impartidas por la MIMG, como son la CTG y las mismas empresas operadoras. En este contexto, el Proyecto facilitará la definición de un marco más idóneo para las relaciones institucionales entre la MIMG y la CTG (Resultado 2.2) y propiciará los estudios y análisis para la conformación de entes descentralizados para coordinar la operación de transportes en los ejes troncales (Resultado 2.4). Finalmente, como todavía subsistirá un importante conjunto de empresas operadoras del transporte convencional, el Proyecto tratará de apoyar la progresiva modernización y mejoramiento institucional de éstas (Resultado 2.5).

**c) Apoyo a las políticas locales de desarrollo social.**

El Proyecto ECU/94/005 propició los estudios preparatorios para la conformación de una unidad orgánica municipal que coordinara la acción social municipal, lo que culminó con la creación y puesta en marcha de la Dirección de Acción Social y Educación (DASE).

Este componente tratará de apoyar a la DASE en cuanto a la implementación de su plan de trabajo, en áreas muy específicas y seleccionadas, como son la organización de la participación ciudadana (Resultado 3.1), la preparación de un subsistema de información social que se integre al sistema de información municipal (Resultado 3.2), la elaboración y puesta en marcha de programas piloto específicos (Resultado 3.3) y la definición de marcos estratégicos para la generación de empleo y aprovechamiento de potencialidades comunitarias (Resultado 3.4).

En todos los casos, por supuesto, la principal contraparte es la DASE, pero algunas actividades serán desarrolladas en estrecha coordinación con otras Direcciones interesadas.

**d) Apoyo a la gestión y manejo de recursos externos adicionales.**

Este componente es una innovación de este Proyecto, al tratar de propiciar una apertura de su estructura funcional a la identificación y negociación de recursos externos no-reembolsables, para la progresiva implementación de los planes y programas de la actual administración municipal.

La lógica de este componente es aprovechar los recursos municipales y los contactos del Proyecto como "apalancamiento" para la negociación de recursos adicionales, y asimismo consolidar y perfeccionar el manejo y gestión de los recursos externos

existentes o ya negociados.

En este contexto, la contraparte principal es la Dirección Financiera (DF), a la cual probablemente deba sumarse cada una de las Direcciones sectoriales involucradas en la negociación y manejo de recursos externos. Para ello, se prevé la necesidad inicial de una buena identificación de los compromisos actuales y las necesidades de corto y mediano plazo de la MIMG (Resultado 4.1), así como la consiguiente negociación de los recursos requeridos para atender dichas necesidades y compromisos (Resultado 4.2).

### **B.3 – Situación prevista a la terminación del proyecto.**

Al finalizar el proyecto, se espera contar con los siguientes resultados:

- a) Catastro Municipal (urbano y rural) completado, revalorizado y abierto a la consulta selectiva de las unidades orgánicas para fines de planificación; eventualmente, manejo orientado de informaciones seleccionadas para fines de diseminación y venta, con el ánimo de estimular el uso de datos idóneos y asimismo recuperar parte de las inversiones;
- b) Sistema de Información Municipal (SIM) estructurado e implementado, en forma integrada pero desconcentrada, con acceso por parte de todas las unidades orgánicas municipales que generan información y/o contribuyen para la alimentación y mantenimiento de la idoneidad de dicho sistema municipal;
- c) Apoyo a la ejecución del Plan de Capacitación y Aprovechamiento Integral de los Recursos Humanos, con acciones de corto y mediano plazo, vinculado a una política de recursos humanos de la MIMG;
- d) Por lo menos dos ejes troncales de transporte público implementados, con operación descentralizada, asociados a un conjunto de empresas operadoras más sólidas y competitivas;
- e) Marco institucional más claro en cuanto a las relaciones entre la MIMG y la CTG, y asimismo entre éstas y las empresas operadoras de transporte;
- f) Existencia de normas aprobadas para la participación ciudadana, y resultados específicos de dicha participación en cuanto a la formulación y operación de programas territoriales y sectoriales;
- g) MIMG reconocida como importante centro de eficiente gestión urbana local, estableciendo alianzas con un conjunto de corporaciones municipales dentro de una red formal o informal de asistencia técnica recíproca;
- h) Mayor cantidad de recursos externos no reembolsables negociados, dentro de la capacidad financiera de la MIMG, ya sea para ejecución por parte de la misma MIMG o de alguna institución asociada que se vincule a las prioridades programáticas municipales.

### **B.4 – Beneficiarios previstos.**

El principal beneficiario de los resultados que alcance el proyecto es la misma Municipalidad de Guayaquil, la que podrá desenvolver una acción de gobierno más eficiente, más organizada y articulada internamente, más integrada al conjunto de los actores urbanos y en posición de liderazgo sobre todos éstos, con políticas locales más efectivas y mejor monitoreadas.

En este contexto, siendo una entidad prestadora de servicios más eficiente, los beneficiarios indirectos serán toda la población urbana y rural de Guayaquil, quién recibirá una mejor calidad de servicio tanto de la MIMG, directamente, como de las instituciones que estén asociadas a la MIMG, en forma tercerizada, para la implementación de los programas de desarrollo local.

### **B.5 – Estrategia del Proyecto y Arreglos Institucionales.**

El organismo de ejecución del proyecto será el Gobierno, a través de la Municipalidad de

Guayaquil.

La MIMG se compromete a instrumentar las propuestas que el proyecto vaya generando, acordadas con cada una de sus contrapartes municipales. Todas las actividades del proyecto serán desarrolladas en estrecha coordinación con la contraparte municipal pertinente y, por medio de ésta, si fuera el caso, con otras contrapartes relevantes. Por otro lado, el proyecto se compromete a coordinar con las demás agencias del Sistema ONU que brinden alguna especie de asistencia a actores urbanos de la ciudad de Guayaquil, de modo de potenciar esta asistencia y promover entre ellas las prioridades programáticas de la administración municipal.

El Proyecto será ejecutado a través de consultorías individuales o firmas consultoras, además de la asistencia directa de la agencia UN-HABITAT.

La supervisión técnica del proyecto, y la evaluación y seguimiento del cumplimiento de sus objetivos, estará a cargo de una Comisión específica, que estará integrada por las siguientes personas:

- a) El Alcalde del Cantón, o su delegado explícitamente designado, quién la presidirá;
- b) El Concejal o la Concejala que preside la Comisión Municipal de Planificación, u otro miembro de dicha Comisión en su representación;
- c) El Concejal o la Concejala que preside la Comisión Municipal de Desarrollo Social, u otro miembro de dicha Comisión en su representación;
- d) El Concejal o la Concejala que preside la Comisión Municipal de Presupuesto, u otro miembro de dicha Comisión en su representación;
- e) La persona responsable por la Dirección Nacional del Proyecto;
- f) La persona que ocupe el puesto de Asesoría Técnica Principal del Proyecto.

Esta Comisión deberá ser conformada formalmente por Ordenanza Municipal y sus operaciones serán normadas por un reglamento interno, especialmente en cuanto a la periodicidad de las reuniones, la eventual sustitución de sus miembros en caso de ausencias de los miembros titulares, etc.

Esta Comisión mantendrá estrecho contacto con el personal del proyecto por medio de la Dirección Nacional y/o la Asesoría Técnica Principal, a fin de asegurar una relación de trabajo fluida y la toma oportuna de las decisiones que deba ejecutar la Municipalidad con apoyo del mismo proyecto.

#### **B.6 – Razones del suministro de asistencia del PNUD.**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido brindando su apoyo a varios países de la región en el proceso de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones de desarrollo local.

Este Proyecto prevé incluir algunos aspectos innovativos, tanto en la parte tecnológica como en el contenido de sus componentes básicos, para lo cual se aprovecharán las experiencias del PNUD y de UN-HABITAT en proyectos similares que se ejecute en la región. Para ello, se tratará de facilitar y potenciar una cooperación horizontal entre dichos proyectos para un mejor intercambio de informaciones y capacitación recíproca.

El apoyo que el PNUD puede brindar en el desarrollo e instrumentación del Proyecto a través de sus mecanismos operativos tendrá presente alternativas eficientes y prácticas, y aportará credibilidad, transparencia, confianza y flexibilidad en el proceso de ejecución.

Además, el PNUD dispone de una estructura orgánica que facilita a los donantes y al Gobierno del Ecuador, un mecanismo flexible para la gestión de los recursos para el desarrollo. Además presta asistencia técnica especializada y apoya los procesos de adquisición de bienes, contratación de servicios y contratación de personal, de acuerdo a las

condiciones estipuladas en cada convenio de préstamo/donación, suscrito entre el Gobierno y donantes multi y bilaterales.

Este tipo de intervención, permite:

- Mejorar los procesos de planificación, ejecución o evaluación de los proyectos de Gobierno;
- El uso efectivo de los recursos;
- Establecer vínculos con programas bilaterales y multilaterales, que facilitan esfuerzos conjuntos;
- Realizar procesos de licitación con ventajas en cuanto a costos, calidad y transparencia;
- Aplicar procedimientos establecidos en convenios de préstamo, donaciones y asesoramiento técnico; y,
- Ofrecer técnicos y asesores por áreas especializadas.

### **B.7 – Consideraciones Especiales.**

Como se indicó al inicio, este proyecto es la segunda etapa del proyecto de apoyo a la Municipalidad de Guayaquil (ECU/94/005), empezado en 1995. Desde su inicio hasta septiembre de 2001, la contraparte principal del proyecto fue la Dirección del Plan de Desarrollo Urbano y Cantonal (DPLAN), la que se vio fortalecida con las actividades del proyecto, tanto por las consultorías recibidas como por las informaciones que le fueron entregadas. Al respecto, la misma DPLAN valora este acervo de informaciones por más de USD 1,000,000 y entiende que este conjunto de datos (entre otros) debería ser utilizado en forma más rentable de modo de contribuir para la recuperación de las inversiones municipales realizadas en el marco del proyecto ECU/94/005.

A pesar de que, en esta segunda etapa, la contraparte principal del proyecto será la Dirección Municipal de Transporte (DMT), se entiende que DPLAN no está por fuera del proceso, sino que le toca ahora participar de esta nueva etapa como una socia capacitada y calificada para brindar el apoyo requerido por las demás unidades orgánicas de la MIMG, dentro o fuera del proyecto. Asimismo, siendo el punto focal de la MIMG para el tema de la "planificación del territorio urbano y cantonal", le tocará a DPLAN diseminar y compartir con todas las Direcciones Municipales pertinentes los resultados e informaciones recibidas en la primera etapa del proyecto, con el ánimo de coordinar la lógica espacial que debe ser incorporada a las diversas lógicas sectoriales que serán estudiadas en la presente etapa.

En cuanto a las acciones vinculadas a impulsar el desarrollo social local, está claro que los estudios y propuestas que deriven de la acción de apoyo del Proyecto pondrán muy en evidencia la promoción de la equidad de género y el mayor empoderamiento de las mujeres, jóvenes, niños y niñas en estos procesos.

A pesar de no estar explicitado en ningún Resultado, el aspecto de protección del medio ambiente urbano será considerado en todas las acciones y propuestas derivadas de los estudios realizados.

En todos los casos especiales arriba mencionados, la participación del PNUD y UN-HABITAT en el apoyo a la MIMG incluirá la identificación de experiencias exitosas en otros países y ciudades, de modo de propiciar eventuales intercambios para potenciación recíproca.

### **B.8 – Arreglos de Coordinación y Ejecución.**

El presente Proyecto será ejecutado por el Gobierno a través de la Municipalidad de Guayaquil, institución que tendrá la responsabilidad principal para la consecución de sus objetivos, y será además la que supervisará el cumplimiento de los trabajos encargados a los agentes que tengan a su cargo el desarrollo de cada actividad prevista en el Proyecto. Para

esto se deja constancia de las siguientes estipulaciones iniciales, las que podrán ser revistas a cualquier momento por las partes, a solicitud de cualquiera de ellas:

- a) La intervención del PNUD en apoyo a la implementación del Proyecto se hará por cuenta y en representación de la MIMG;
- b) Los pagos que se requieran para la ejecución del Proyecto los hará el PNUD, según los procedimientos que para este tipo de gasto se acuerde entre el PNUD y la MIMG;
- c) En los casos que la ejecución del Proyecto demande la contratación de rubros no previstos, y la MIMG resuelva incluir dichos rubros en el Proyecto, ésta solicitará al PNUD tal inclusión en el presupuesto, debiendo transferir los valores respectivos. Este proceso se implementará por medio de una Revisión Presupuestaria o Sustantiva, dentro de las normas y reglamentos de Naciones Unidas;
- d) La contratación de consultorías que requiera el Proyecto será hecha por el PNUD a pedido de la MIMG, quién en cada caso deberá presentar una terna con candidatos/as idóneos/as para cumplir con los Términos de Referencia que se requieran. El PNUD podrá rechazar aquellos/as candidatos/as que no cumplan con los requisitos académicos y de experiencia necesarios;
- e) La suscripción de contratos u otras obligaciones provenientes de este Proyecto hechas por el PNUD serán a nombre y responsabilidad de la MIMG. Sin embargo, la MIMG, con recursos adicionales a los que debe aportar al Proyecto, podrá contratar y pagar determinados rubros de bienes o servicios relacionados con la ejecución del Proyecto;
- f) Será condición previa a cualquier pago por parte del PNUD, que la MIMG haya transferido al PNUD con anterioridad los fondos necesarios para solventar dichos pagos;
- g) Ninguna estipulación de este Proyecto o de los contratos que se suscriban durante su ejecución podrá ser interpretada como una renuncia a los privilegios e inmunidades del PNUD, otorgados en virtud de tratados o convenios internacionales.

La MIMG tiene previsto en su presupuesto los recursos que permitirá la ejecución de este Proyecto, en lo relativo a fondos de contraparte. Dichos recursos podrán estar asignados a alguna de las Direcciones Municipales de contraparte técnica o en rubros de carácter general de la MIMG. Esta información sobre la disponibilidad de los recursos de contraparte deberá estar aprobada en los presupuestos anuales de la MIMG, concordando con el presupuesto de ejecución del Proyecto que sea aprobado para el mismo año fiscal.

La MIMG designa como unidad municipal de contraparte principal del Proyecto a la Dirección Municipal de Transporte, cuyo Director será a la vez responsable por la Dirección Nacional del Proyecto en 2002; en caso de ampliación del plazo, esta definición será tomada en común acuerdo con el PNUD y UN-HABITAT, pendiente de las prioridades sectoriales por atender. Sin embargo, otras unidades orgánicas municipales (Direcciones) serán movilizadas como contrapartes oficiales, según la pertinencia de los Objetivos Específicos en comparación con los mandatos sectoriales de éstas. En todos los casos, el personal municipal de contraparte se compromete a brindar el apoyo técnico y logístico requerido para que el equipo de técnicos que contrate el Proyecto pueda cumplir correcta y oportunamente con sus labores profesionales.

En caso que la MIMG no cuente dentro de su cuadro de personal con profesionales de contraparte para un determinado componente del Proyecto, se adoptará las medidas más adecuadas conducentes a establecer mecanismos de contraparte oficial.

La MIMG proveerá oficinas, con equipo y mobiliario adecuado, para el funcionamiento del Proyecto y su equipo propio. En esta materia, el compromiso municipal incluye:

- a) Personal profesional, administrativo y subalterno a jornada completa, según la necesidad del proyecto;
- b) Local adecuado;
- c) Muebles de oficina y equipos apropiados;
- d) Servicio de teléfono y telefax con acceso local, nacional e internacional;
- e) Servicio de correo electrónico;

f) Material de trabajo y suministros.

Los literales "c", "d", "e" y "f" arriba mencionados se ejecutarán con recursos asignados al Proyecto. El literal "b" arriba mencionado podrá ejecutarse mediante alquiler de local apropiado, siempre y cuando este costo sea integralmente solventado por recursos transferidos por la MIMG para esta destinación específica.

Se prevé que el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) sea una agencia asociada en la ejecución del Proyecto en dos modalidades: (a) como agencia de ejecución de líneas presupuestarias seleccionadas, vinculadas a consultorías internacionales y nacionales especializadas, y (b) como prestadora de apoyo técnico directo, por medio de línea presupuestaria específica. En este contexto, UN-HABITAT firmará una carta-acuerdo de cooperación con el PNUD y la MIMG para otorgar dicho apoyo, incluyendo el apoyo técnico-gerencial a la ejecución del Proyecto indicado por el rubro de Asesoría Técnica Principal.

Finalmente, el Proyecto queda facultado para identificar nuevas fuentes de financiamiento externo reembolsable y no-reembolsable, y asimismo otros recursos de la cooperación externa multilateral y bilateral, y promover la asistencia técnica remunerada o no de la MIMG a otras corporaciones municipales del Ecuador y otros países de la región. Las posibilidades identificadas por el Proyecto serán puestas a consideración de la superior autoridad municipal para una decisión final en cuanto a su aprovechamiento.

### **B.9 – Capacidad de Apoyo de la Contraparte.**

La administración actual de la MIMG ha venido fortaleciendo su capacidad interna de diseño, formulación y manejo de proyectos, a través de la incorporación de personal capacitado y buscando la asesoría externa requerida para iniciativas específicas. Actualmente, la MIMG se encuentra ejecutando un conjunto importante de iniciativas financiadas por entes internacionales de fomento, como es la CAF, por ejemplo, además de convenios internacionales con otras agencias de cooperación.

A través de la ejecución del proyecto ECU/94/005, la MIMG ya demostró su capacidad para apoyar y acoger iniciativas de la asistencia técnica externa, con las cuales se pretende contribuir para continuar mejorando el fortalecimiento institucional de la corporación municipal.

### **C. OBJETIVO DE DESARROLLO.**

Consolidar la capacidad de gestión de la Municipalidad de Guayaquil como una entidad responsable de la prestación de servicios públicos de calidad y promotora del desarrollo humano sostenible del cantón, para contribuir a la reducción de la pobreza y a la mejora en gobernabilidad local.

## D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES.

### D.1 – Objetivo Específico 1:

*"Apoyar la implementación de los nuevos procesos administrativos, técnicos y financieros de la Municipalidad de Guayaquil".*

**Fortalecimiento financiero:** el proyecto impulsará actividades tendientes a lograr que la MIMG sea más eficiente en la recaudación de tributos, en la concertación y asignación de inversiones en infraestructura, equipos y servicios, y en el proceso de recuperación de dichas inversiones.

**Fortalecimiento institucional:** el proyecto impulsará actividades tendientes a lograr que la MIMG sea más eficiente en los flujos internos de circulación de informaciones y prestación de servicios a la población, en el aprovechamiento óptimo de sus recursos humanos, y en la organización y disseminación de informaciones para la promoción del desarrollo local.

Es parte integral de este Objetivo Específico, por medio de las Actividades pertinentes, hacer la promoción de los buenos resultados operativos de la MIMG con el ánimo de estimular una cooperación horizontal con otras Municipalidades, para que la MIMG les venda servicios de asistencia técnica.

En este contexto, el proyecto priorizará el apoyo al programa de trabajo de las Direcciones de Planificación General (DPG), Organización y Métodos (DOM), Recursos Humanos (DRH) e Informática (DI), para el componente de fortalecimiento institucional, y las Direcciones Financiera (DF) y de Urbanismo, Avalúos y Registros (DUAR), para el componente de fortalecimiento financiero. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de apoyo a otras unidades orgánicas de la MIMG en casos específicos.

#### Resultado 1.1:

*Catastro técnico e inmobiliario cantonal terminado para ser utilizado como base de datos para la planificación y la recaudación de tributos, por medio de la incorporación del catastro rural al catastro urbano existente, y el perfeccionamiento de las operaciones catastrales.*

Este Resultado trata de atender a los planteamientos de la DF para reforzar los ingresos de la MIMG y a la vez apoyar a la DPLAN, DUAR, DMT y DASE (entre otras) con insumos e informaciones pertinentes para sus respectivos procesos de planificación sectorial.

La situación esperada al final de la actividad es poder disfrutar de un catastro cantonal (urbano y rural) mejorado, con la ampliación de la base de contribuyentes. Asimismo, con el perfeccionamiento de los parámetros de valoración de inmuebles urbanos y rurales, para fines de tasación y expropiación eventual. También, la utilización rutinaria de toda esta base de datos para el avalúo y el cobro de otros tributos municipales que estén referidos a detalles físico-territoriales. Finalmente, seguir perfeccionando las relaciones operativas entre la MIMG y el Registro Público de la Propiedad, en cuanto a la seguridad de la tenencia de la propiedad urbana y rural.

#### Actividades:

- a) Proceder al levantamiento aerofotogramétrico del área rural y sus restituciones;
- b) Proceder al levantamiento de campo y encuestas específicas;
- c) Proceder a la armonización de los catastros urbano y rural, dentro de un sistema adecuado para el tratamiento unificado y por separado, según las conveniencias municipales;
- d) Proceder a la ampliación de los enlaces de consulta entre el catastro y el Registro de la Propiedad;
- e) Proceder a los enlaces de consulta entre el catastro municipal y las Direcciones pertinentes, dentro de protocolos de seguridad adecuados.

#### Resultado 1.2:

*Sistema de Información Municipal (SIM) finalizado e incorporados los Sistema de Información Geográfica Catastral (SIGCA) y de Información Geográfica Municipal (SIGMU).*

Este Resultado debe ser alcanzado en forma armónica con el Resultado 1.1, arriba mencionado. El Resultado busca atender el doble propósito de : (i) consolidar la posición de la MIMG como entidad productora de información y conocimiento, y (ii) incrementar la recaudación de ingresos propios.

##### Actividades:

- a) Finalizar el esquema operativo que integre ambos sistemas de información;
- b) Conformar el equipo interdireccional de formulación e integración de los dos sistemas;
- c) Identificar las fuentes de datos, así como los mecanismos de incorporación y mantenimiento de los mismos;
- d) Analizar y definir el modo de operación de ambos sistemas, protocolos de consulta a los sistemas por parte de las direcciones, niveles de seguridad y publicidad de los datos;
- e) Seleccionar un conjunto de indicadores urbanos y de gestión de Guayaquil que incorporen los principales datos integrantes de ambos sistemas de información;
- f) Elaborar la propuesta de una estrategia para la difusión de los datos, con o sin venta al público en general.

#### Resultado 1.3:

*Metodología para simplificación de trámites municipales lista y a disposición de las Direcciones con algunos trámites seleccionados (en dos o tres Direcciones distintas).*

Este Resultado trata de brindar un apoyo general al proceso ya empezado de simplificación de trámites, pero con otra estrategia: el apoyo del proyecto enfocará el diseño de una metodología para este proceso y la consiguiente capacitación de la DOM para promover y facilitar este proceso en las Direcciones que decidan revisar sus trámites con el ánimo de simplificarlos. Sin embargo, ni el proyecto ni la DOM tendrán cualquier responsabilidad o atribución en cuanto a la revisión y simplificación de los trámites, sino cada una de las Direcciones interesadas.

##### Actividades:

- a) Diseñar una propuesta de metodología para la simplificación de trámites municipales;
- b) Experimentar la propuesta metodología en tres o más casos para prueba y ajustes;
- c) Finalizar el diseño de la metodología y formular el Manual;
- d) Capacitar al personal-clave en la DOM para actuar como facilitadores/as en los estudios de simplificación por medio de la utilización de la metodología aprobada;

#### Resultado 1.4:

*Estrategias para la tercerización de servicios sociales prestados por la Municipalidad para la gestión local y comunitaria, lista y en proceso de implementación.*

Este Resultado trata de atender los planteamientos de la DASE, entre otros, para la entrega de la gestión de servicios locales específicos a grupos organizados en las mismas comunidades afectadas, como parte del fortalecimiento institucional de la MIMG en cuanto a una corporación promotora y normadora del desarrollo local, pero no así operadora de todos los servicios derivados de dicha promoción.

##### Actividades:

- a) Identificar los servicios que podrían ser tercerizados, con prioridad para la gestión comunitaria;
- b) Identificar y evaluar las estrategias de descentralización o tercerización de la gestión de servicios que se utiliza en otras ciudades del país y la región;
- c) Explorar las posibilidades y potencialidades de tercerización según el marco legal existente;
- d) Elaborar la propuesta preliminar de normas y reglas para la tercerización de servicios con ánimo de que su gestión sea asegurada por las mismas comunidades afectadas;
- e) Discusión de la propuesta preliminar de normas y reglas, evaluación de las mismas y diseño final de las estrategias legalmente posibles;
- f) Preparar un paquete piloto de tercerización, para experimentación;
- g) Evaluar el desempeño de la gestión tercerizada en el paquete piloto, y aprobación final de los criterios para la evaluación de futuros paquetes de tercerización;
- h) Informar y capacitar a los actores involucrados;
- i) Formular paquetes adicionales de tercerización, en caso de ser requeridos;
- j) Elaborar propuestas de reformas a los marcos legales vigentes, de modo de perfeccionarlos para la incorporación de otras posibilidades de tercerización aún no previstas y que correspondan a los intereses de la MIMG.

#### Resultado 1.5:

*Funcionarios municipales, seleccionados/as en niveles jerárquicos y áreas estratégicas, más capacitados/as y mejor aprovechados/as .*

##### Actividades:

- a) Realizar la recepción de las necesidades de capacitación, a partir de lo indicado en el Plan de Capacitación Municipal;
- b) Identificar, calificar y seleccionar a las contrapartes idóneas para realizar los eventos de capacitación requeridos;
- c) Verificar los parámetros de selección del personal a ser capacitado;
- d) Proceder a la realización y evaluación de los eventos de capacitación;

#### Resultado 1.6:

*Alianzas estratégicas con otros municipios para el intercambio de experiencias en gestión municipal en proceso de ejecución.*

Este Resultado trata de aprovechar mejor la potencialidad de la MIMG en la promoción y disseminación de experiencias exitosas en gestión urbana local, como una contribución adicional para replicar rápidamente dichas bondades en otros cantones que se interesen por esta cooperación horizontal.

##### Actividades:

- a) Identificar los problemas por resolver y las prioridades comunes en los programas de trabajo de la MIMG y las Municipalidades de Durán, Samborondón y otras;
- b) Explorar la factibilidad de la formulación de estrategias comunes para la solución de los problemas encontrados;
- c) Identificar las oportunidades de asistencia técnica a compartirse con otros cantones en el área de influencia de Guayaquil.
- d) Diseñar y aprobar los mecanismos administrativos para enmarcar la asociación de esfuerzos entre las Municipalidades.

#### **D.2 – Objetivo Específico 2.**

*“Apoyar las iniciativas tendientes a lograr un transporte público más eficiente y con más calidad, incorporando estándares de reducción del impacto ambiental”.*

En este contexto, el proyecto enfocará sus actividades en apoyo al programa de trabajo de la

Dirección Municipal de Transporte (DMT), con énfasis en la formulación final e implementación del Plan de Racionalización del Transporte, y asimismo las iniciativas de planificación de la circulación en general, para brindarle la asistencia técnica y financiera requerida.

El esquema inicialmente previsto de Resultados y Actividades incluye lo siguiente:

Resultado 2.1:

*Dos ejes adicionales de transporte troncal diseñados y en proceso de implementación.*

Este Resultado trata de atender la puesta en marcha del Plan de Racionalización del Transporte Público Urbano, en continuación a los estudios y diseños ya en marcha para la Troncal 1 Sur-Norte desde el Guasmo hasta la Terminal Terrestre, vía túneles Santa Ana.

Actividades:

- a) Definir en conjunto con DPLAN, DUAR y DOPM los ejes adicionales;
- b) Definir el soporte vial de cada eje;
- c) Realizar los aforos, conteos y otros levantamientos de insumos numéricos requeridos para el calibrado de la volumetría y operación de cada eje;
- d) Proceder a los estudios específicos y diseños geométricos de cada eje;
- e) Proceder al seguimiento y la evaluación de la implementación de la Troncal 1: Guasmo-Terminal Terrestre
- f) Definir con la autoridad superior municipal la prioridad para la puesta en marcha del proceso de implementación de cada eje;
- g) Definir acciones para reordenar el transporte urbano convencional y los demás aspectos de la circulación en general, de acuerdo a la implementación de cada eje troncal.

Resultado 2.2:

*Propuesta de marco institucional definida entre la MIMG, la CTG y los transportistas, que permita una racionalización del transporte de Guayaquil.*

Este Resultado trata de atender la idea de que la MIMG no será operadora de ningún servicio de transporte pero deberá impulsar un perfeccionamiento de las relaciones institucionales entre la Corporación Municipal, como ente de planificación y defensor de los superiores intereses de la ciudad y la ciudadanía, la CTG, como institución fiscalizadora de las operaciones de tráfico y circulación, y los transportistas, como prestadores del servicio de transporte, independientemente de la forma en que dicho servicio sea prestado.

Actividades:

- a) Identificar competencias institucionales a ser revisadas;
- b) Revisar las alternativas posibles dentro del marco legal vigente
- c) Negociar entre todas las partes para definir atribuciones y responsabilidades, según sus intereses y capacidades probadas;
- d) Formular y poner en consideración el documento legal pertinente.

### Resultado 2.3:

*MIMG fortalecida como ente de planificación física-territorial del transporte y circulación.*

Este Resultado y sus Actividades debe ser armonizado con el Resultado 1.1, de modo que las necesidades y requerimientos de la DMT en cuanto a la parte físico-territorial de sus datos para la planificación del transporte sean incorporados a la plataforma básica del SIGMU/SIM (al igual que las necesidades y requerimientos de otras Direcciones).

#### Actividades:

- a) Consolidar los parámetros y criterios de medición de la oferta y la demanda en cuanto a transporte público, para alimentar y calibrar las modelaciones de los programas TRANSCAD y Maptitude ya adquiridos por el proyecto ECU/94/005;
- b) Incorporar estos datos (o la parte más relevante de ellos) al SIGMU/SIM;
- c) Definir el conjunto mínimo de indicadores sectoriales de transporte y circulación que deberán integrar el conjunto de indicadores urbanos y de gestión de Guayaquil;
- d) Definir y aprobar los mecanismos de consultas interdireccionales de la DMT con otras Direcciones, especialmente la DPLAN, DUAR y DOPM, para armonizar las propuestas sectoriales de transporte con los lineamientos generales de la planificación urbana y cantonal;
- e) Identificar las necesidades adicionales en capacitación sectorial especializada de la DMT para cumplir adecuadamente su mandato y responsabilidades;
- f) Contratar las actividades de capacitación requeridas.

### Resultado 2.4:

*Servicio de transporte troncal transferido a ente local independiente de la MIMG acorde a los lineamientos de la planificación municipal.*

#### Actividades:

- a) Identificar y analizar de las alternativas institucionales posibles para esta operación;
- b) Evaluar las posibilidades identificadas dentro del marco legal ecuatoriano;
- c) Explorar la concertación entre posibles inversionistas locales y/o externos, la MIMG y otras instituciones pertinentes para la conformación de un ente específico para la operación de la(s) troncal(es);
- d) Formular y poner en consideración el instrumento jurídico que norme las relaciones entre la MIMG (DMT) y este ente operativo;
- e) Diseñar la estrategia para la Implementación del marco propuesto.

### Resultado 2.5:

*Plan de fortalecimiento de las empresas de transporte convencional diseñado.*

#### Actividades:

- a) Finalizar los estudios de análisis y evaluación de las empresas operadoras actuales (cooperativas y otras);
- b) Realizar debates sobre los resultados de los estudios, con los transportistas de Guayaquil, transportistas de otras ciudades del Ecuador y otros países, posibles inversionistas locales, bancos y entidades de fomento (BEDE, BID, BM, CAF, etc.), Universidades y centros de investigación empresarial, etc.;
- c) Negociar con los transportistas y posibles inversionistas para identificar y diseñar las bases mínimas para la constitución de empresas de transporte;
- d) Diseñar y aprobar una estrategia para la progresiva consolidación de las actuales cooperativas en grandes empresas de transporte;
- e) Diseñar y negociar los criterios de gestión interna de las futuras empresas para que sean aceptables a la MIMG como prestadoras del servicio de transporte urbano de pasajeros;

- f) Estudiar las relaciones institucionales entre esas empresas y el ente operador de la(s) troncal(es) de modo de permitir una integración operativa y tarifaria entre todos los itinerarios de transporte, si esta estrategia fuese de interés para la MIMG;
- g) Diseñar un Plan de Fortalecimiento que incluya procesos de capacitación

### **D.3 – Objetivo Específico 3.**

*“Apoyar a la consolidación de la DASE como punto focal municipal para la coordinación y promoción de la acción social local, en concertación con los actores del desarrollo”.*

En este contexto, el proyecto enfocará su apoyo a la implementación del programa de trabajo de la Dirección de Acción Social y Educación (DASE), para brindarle la asistencia técnica y financiera requerida, y asimismo cooperar en la consolidación de los marcos de cooperación interdireccional ya existentes con el ánimo de reforzar los criterios de inclusión y eficacia de las políticas públicas locales que sean elevadas a la aprobación del Alcalde e implementadas por cualquiera de las Direcciones involucradas.

Cabe aclarar que el apoyo a la formulación de políticas de descentralización de la gestión social estará incorporado al Objetivo Específico 1, arriba, como un proceso general de fortalecimiento de la gestión descentralizada en Guayaquil.

Es igualmente importante indicar que los estudios y propuestas que sean encarados por las actividades del Proyecto en apoyo a la DASE (entre otros estudios y propuestas) pondrán especial atención a la promoción de la equidad de género y el mayor empoderamiento de las mujeres, jóvenes, niños y niñas en todos los procesos en que estén involucrados.

El esquema inicialmente previsto de Resultados y Actividades incluye lo siguiente:

#### Resultado 3.1:

*Normativa para la Participación ciudadana diseñada.*

Este Resultado trata de atender la necesidad de disponer de criterios para la participación ciudadana organizada. Esta participación deberá darse dentro de las normas que se aprueben y debiera resultar en productos territoriales o sectoriales. Por lo tanto, este Resultado buscará alcanzar tres productos: (i) un manual de normas de orientación para la participación ciudadana organizada; (ii) como producto territorial resultante, unos planes de mejoramiento barrial; (iii) como producto sectorial resultante, la consolidación y perfeccionamiento de las redes temáticas existentes (salud, nutrición, niñez y adolescencia, etc.).

#### Actividades:

- a) Revisar en forma crítica los procesos y experiencias en los cuales existió una participación ciudadana exitosa y productiva (cantidad y calidad);
- b) Diseñar una propuesta preliminar de normas y “reglas del juego”, aceptables para la MIMG, para normar la participación ciudadana organizada;
- c) Analizar y definir las mismas con entidades representativas de la sociedad civil organizada, incluyendo a asociaciones vecinales, comités de mejoras, etc.;
- d) Finalizar el diseño, formulación del manual y aprobación del mismo por un instrumento jurídico adecuado;
- e) Aplicar el marco aprobado para la producción de un resultado territorial y un resultado sectorial, como pilotos de aplicación del marco.

### Resultado 3.2:

*Subsistema de Información Social, integrante del Sistema de Información Municipal (SIM), en proceso de implementación.*

Este Resultado trata de atender la necesidad de la DASE en disponer de informaciones y datos específicos de su campo de acción para poder formular, monitorear y evaluar las políticas sociales locales; dichos elementos conformarían un subsistema de información social. Sin embargo, este subsistema integrará el SIM, como una de las capas temáticas de éste, a ser manejada por la DASE y consultada por cualquiera unidad orgánica usufructuaria de este sistema municipal.

El principal producto, pero no así el único, resultante de las actividades que se pretende emprender es el "mapa social" del Cantón Guayaquil, en diversas escalas y dimensiones territoriales, según lo que sea requerido para la formulación de políticas sociales y de inclusión.

#### Actividades:

- a) Analizar las experiencias realizadas por otras ciudades e instituciones en cuanto a la formulación de mapas sociales y estudios de exclusión/inclusión;
- b) Definir las variables, parámetros y otros elementos cuantitativos y cualitativos para el montaje del subsistema de información social, en condiciones aceptables para ser también incorporado al SIM;
- c) Identificar las fuentes de datos e informaciones para alimentar el subsistema social y relevamiento de dichos datos;
- d) Poner atención especial en cuanto a procesamientos especiales del Censo 2001;
- e) Formular el mapa social de Guayaquil en las dimensiones territoriales adecuadas;
- f) Incorporar al SIM el subsistema de información social;
- g) Diseminar el subsistema social y la consiguiente "capa temática social" del SIM para amplia consulta intramunicipal;
- h) Formular estrategias de diseminación abierta de esta información (internet, libros, etc.) para consulta pública, con y/o sin costo, en caso de ser necesario.

### Resultado 3.3:

*Programas sectoriales específicos diseñados y en proceso de ejecución.*

Este Resultado trata de atender la necesidad de formular programas sectoriales específicos, como un programa de educación a distancia, un programa de marketing social, etc., como herramientas de apoyo a la implementación de políticas sociales y de inclusión.

#### Actividades:

- a) Identificar y analizar los casos exitosos de programas similares en otras ciudades del país y la región (u otras regiones, si fuera el caso);
- b) Analizar y definir los componentes mínimos de un programa de educación a distancia y los criterios requeridos para su puesta en marcha en forma descentralizada;
- c) Analizar y definir los componentes mínimos de un programa de marketing social y los criterios requeridos para atraer al interés de la clase empresarial local;
- d) Finalizar el diseño de programas-piloto específicos, aprobación formal y puesta en marcha;
- e) Monitorear y evaluar los programas-piloto puestos en marcha.

#### Resultado 3.4:

*Modelos locales de promoción para la generación de empleos diseñados y en proceso de implementación.*

Este Resultado trata de atender la necesidad de que las políticas sociales y de inclusión impulsen la generación de empleos permanentes en actividad individual, cooperativa o empresarial de cualquier porte. Un producto que se desea tener y monitorear es la puesta en marcha de incubadoras de negocios, entre otros modelos y estrategias para estos fines.

##### Actividades:

- a) Analizar los datos e informaciones disponibles sobre las características del empleo en Guayaquil y su área de influencia;
- b) Eventualmente, realizar procesamientos especiales de los resultados del Censo 2001;
- c) Eventualmente, realizar análisis crítico de la experiencia de otras ciudades en la promoción y apoyo a la generación de empleos privados permanentes (sostenidos);
- d) Realizar Taller(es) de discusión e intercambio de ideas con las Cámaras de Producción y otras instituciones públicas y privadas de análisis y fomento de la actividad empresarial en cualquier escala y formato;
- e) Realizar diseños preliminares de modelos tentativos para el impulso local a la generación de empleos permanentes (sostenidos);
- f) Analizar los modelos tentativos con representantes de las entidades mencionadas arriba, en c);
- g) Finalizar el diseño de los modelos, aprobación y puesta en marcha de los mismos, tendientes a la implementación de un Centro de Innovación y Negocios.

#### **D.4 – Objetivo Específico 4.**

*“Apoyar el proceso de consecución de fondos no reembolsables emprendidos por la MIMG”.*

En este contexto, el proyecto enfocará su apoyo en forma genérica a todas las unidades orgánicas municipales pertinentes, según las prioridades definidas por la superior autoridad ejecutiva en cuanto a la movilización y captación de recursos para acelerar el impulso a las obras e inversiones municipales, a partir de la estimación de los montos requeridos por el programa de obras de la MIMG (diversas unidades orgánicas) y la identificación de las fuentes de recursos no reembolsables disponibles.

El esquema inicialmente previsto de Resultados y Actividades incluye lo siguiente:

#### Resultado 4.1:

*Perspectivas de nuevas fuentes identificadas y analizadas.*

Este Resultado trata de apoyar a la DF y las Direcciones que tratan de inversiones grandes (DOPM, DMA, DMT, DASE, etc.) para cuadrar los compromisos existentes y en proceso de implementación, y asimismo identificar y cuantificar las necesidades de corto plazo (hasta 2004) y mediano plazo (hasta 2010).

##### Actividades:

- a) Recopilar y consolidar los compromisos existentes y consiguientes planes de implementación (en apoyo a DOPM, DMA, DASE, DMT, DUAR, DF y otras unidades);
- b) Recopilar y consolidar los programas de grandes inversiones a corto plazo;
- c) Recopilar y consolidar los programas estimados de inversión a mediano plazo;
- d) Analizar y evaluar, con las unidades orgánicas pertinentes, de los procedimientos y

- c) Recopilar y consolidar los programas estimados de inversión a mediano plazo;
- d) Analizar y evaluar, con las unidades orgánicas pertinentes, de los procedimientos y condiciones acordadas entre la MIMG y cada fuente de financiamiento;
- e) Apoyar el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento físico-financiero (con la DF) para asegurarse un flujo adecuado de recursos externos conformes a los planes acordados.

Resultado 4.2:

*Recursos no reembolsables gestionados.*

Este Resultado trata de reforzar la capacidad de la MIMG de gestionar recursos externos no reembolsables, de fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas. Un producto subyacente de este Resultado será la consolidación de un equipo municipal informado y capacitado en cuanto a la identificación y gestión de recursos externos.

Actividades:

- a) Identificar y analizar las fuentes de financiamiento interesadas en asociarse a la MIMG y que sean aceptables para ésta;
- b) Promocionar las necesidades estimativas de financiamiento de mediano plazo junto a dichas fuentes identificadas;
- c) Preparar los perfiles de proyecto, en conjunto con las unidades orgánicas pertinentes y vinculando la articulación de los programas pretendidos con el proceso de implementación progresiva de los Planes Reguladores aprobados;
- d) Promocionar ordenadamente los perfiles de proyecto ante las fuentes de financiamiento más pertinentes a cada caso;
- e) Apoyar a la implementación de mecanismos e instrumentos internos para la formulación de perfiles de proyecto y promoción de los mismos.

**E. INSUMOS.**

**E.1 – Insumos Nacionales (MIMG).**

El presente Proyecto será cofinanciado mediante el sistema de costos compartidos entre la MIMG y el PNUD. La MIMG contribuirá con un total de USD 1,258,000 (un millón doscientos cincuenta y ocho mil dólares estadounidenses), incluidos en la partida presupuestaria 7.3.06.05.00.35190 "Estudio y Diseño de Proyectos" del ejercicio económico 2002.

Estos recursos serán transferidos al PNUD según lo requerido para el cronograma de actividades del Plan Operativo 2002, empezando con un aporte inicial de USD 450,000 en cuanto se firme este Documento de Proyecto (véase el Anexo J.5).

**E.2 – Insumos del PNUD.**

En esta fase el PNUD contribuirá con un total de USD 20,000 (veinte mil dólares estadounidenses) para financiar actividades de capacitación y promoción del desarrollo social. Cabe señalar que en el proyecto 94/005 (Primera etapa) el PNUD aportó con USD\$ 458.151.

**E.3 – Apoyo directo del PNUD a la Ejecución Nacional.**

El PNUD, a pedido y en consulta permanente con la MIMG, contratará las consultorías nacionales e internacionales que se requieran para la ejecución del Proyecto, y adquirirá y contratará los equipos y demás insumos que se requieran. El PNUD estará autorizado para apoyar de esta manera la ejecución del proyecto, cargando los costos de los insumos a las líneas presupuestarias pertinentes entre las siguientes:

HABITAT) intervendrá en calidad de agencia cooperante para ejecutar la provisión de insumos previstos en las líneas presupuestarias adelante indicadas: 11.01; 11.51; 11.52; 11.53; 11.54; 11.55; 16.01; 17.55; 17.60 y 21.02.

## F. RIESGOS.

Adelante se indican los riesgos previstos y los rangos estimados de probabilidad de cada ocurrencia, entre muy probable, probable y poco probable.

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO	PROBABILIDAD ESTIMADA
<b>1. Factores que al comienzo pueden ser causa de demoras graves o impedir el logro de los resultados y objetivos del proyecto.</b>	
<i>Riesgos para el logro del objetivo de desarrollo.</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiencia de las asignaciones presupuestarias y aportes de contraparte</li> </ul>	Probable
<b>2. Factores que con el tiempo pueden ser causa de demoras graves o impedir el logro de los resultados y objetivos del proyecto.</b>	
<i>Riesgos para el logro de los resultados del proyecto.</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción del presupuesto en montos reales</li> </ul>	Poco probable
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inestabilidad del equipo técnico</li> </ul>	Poco probable
<ul style="list-style-type: none"> <li>El marco legal vigente de la descentralización no concrete mecanismos que permitan la real transferencia de funciones</li> </ul>	Probable

## G. OBLIGACIONES ANTERIORES Y REQUISITOS PREVIOS.

El Proyecto será ejecutado una vez que la MIMG haya transferido al PNUD los recursos de los fondos de costos compartidos, en el valor previsto en la letra E del presente Documento de Proyecto, dentro del cronograma de referencia indicado en el Anexo J.4, adelante.

Cabe indicar explícitamente que, siendo este Proyecto una continuación del proyecto ECU/94/005, en algún momento se va a cerrar dicho proyecto e inmediatamente empezar la ejecución de este Proyecto. En esa ocasión, todos los saldos y balances no utilizados en dicho proyecto anterior serán transferidos al presupuesto de este Proyecto, lo que evitará cualquier interrupción en la continuidad del apoyo que el PNUD y UN-HABITAT propiciarán a la MIMG.

## H. EXAMEN, PRESENTACIÓN DE INFORMES Y EVALUACIÓN.

- El Proyecto será objeto de una evaluación, por las partes integrantes (PNUD y la Municipalidad de Guayaquil) al término del primer año y al finalizar el Proyecto. El Director o Directora del Proyecto, apoyado por el/la ATP, preparará informes trimestrales de

avance del proyecto; para las evaluaciones arriba mencionadas, se preparará con la debida antelación un informe de rendimiento del proyecto. Durante su ejecución, pueden solicitarse, en caso necesario, otros informes adicionales de ese tipo.

2. El Director o Directora, apoyado por el/la ATP, preparará un informe del proyecto para ser considerado en la reunión de evaluación final. El borrador de dicho informe se preparará con la suficiente antelación para que el organismo de ejecución pueda examinarlo y ajustar sus aspectos técnicos, por lo menos un mes antes del examen final.
3. En seguimiento a las normas de Naciones Unidas, el Proyecto será objeto de auditorías financieras anuales y a la finalización del mismo.

## **I. CONTEXTO JURÍDICO**

El presente Documento de Proyecto será el instrumento al que se hace referencia en el artículo 1 del Acuerdo Básico Modelo de Asistencia entre el Gobierno del Ecuador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, firmado por las partes el 8 de marzo de 1989.

Dicho Acuerdo será aplicable, mutatis mutandis, a todas las cuestiones no tratadas en el presente documento. Se aplicarán las disposiciones de los artículos IX Privilegios e Inmunidades, y X Facilidades para la Prestación de la Asistencia del PNUD del citado Acuerdo Básico Modelo de Asistencia con respecto a facilidades, exenciones, privilegios e inmunidades.

El Proyecto será ejecutado de conformidad con las disposiciones del presente documento y el anexo relativo a los procedimientos especiales para la ejecución adjunto, el cual es parte integral de este documento.

## **J. ANEXOS.**

Se adjunta al presente Documento de Proyecto los Anexos adelante indicados, como referencia inicial para la puesta en marcha del mismo.

### **J.1 – Presupuesto.**

Véase documento en separado (Anexo J.1).

### **J.2 – Descripción de Funciones.**

Véase en el Anexo J.2 la descripción de funciones para los siguientes puestos de trabajo y consultorías previstas:

- Asesoría Técnica Principal (ATP);
- Consultoría internacional en Sistemas Catastrales;
- Consultoría internacional en Modelación de Demanda del Transporte;
- Consultoría internacional en Planificación del Transporte;
- Consultoría internacional en Sistemas de Boletaje de Transporte Público;
- Consultoría internacional en Organización Institucional;
- Consultoría internacional en Empresas de Transporte Urbano de Pasajeros;
- Consultoría internacional en Sistemas de Fiscalización del Transporte Urbano Integrado de Pasajeros;
- Consultoría internacional en Tráfico y Circulación;
- Consultoría internacional en Concesiones de Servicios de Transporte Urbano de Pasajeros;
- Consultoría internacional en Estudios de Viabilidad Financiera y Estructuración de

Concesiones;

- Consultoría internacional para Conformación y Fortalecimiento de Empresas de Transporte Urbano de Pasajeros;
- Consultoría internacional/nacional sobre Teleducación Comunitaria;
- Consultoría internacional/nacional para el Diseño e Implementación de Instrumentos de Financiamiento a largo plazo para la Gestión Social;
- Consultoría internacional/nacional en Gestión Social y Productiva (Regeneración Urbana del Cerro Santa Ana);
- Consultoría internacional/nacional para la ejecución del Modelo de Desarrollo Comunitario Participativo Territorial;
- Consultoría internacional/nacional en Marketing Social;
- Consultoría internacional/nacional para el Diseño y Ejecución de un Programa de Fondos Compartidos para la promoción de la gestión social;
- Consultoría internacional/nacional para el Diseño de Normas y Regulaciones de Participación Ciudadana;
- Consultoría nacional para el desarrollo de un Plan de Comunicación;
- Consultoría nacional en Estudios de Tráfico y Circulación (en apoyo a la consultoría internacional sobre el mismo tema).

Observación: según la disponibilidad de profesionales con capacitación y experiencia apropiadas en el país, en el momento mismo de la contratación de dichas consultorías, algunas de las consultorías internacionales en los temas de transporte público urbano de pasajeros podrían ser transformadas en consultorías nacionales, o ser programadas para cortos plazos con apoyo de consultorías nacionales de plazos más largos, con el fin de incrementar y mejorar la capacitación de profesionales nacionales.

### **J.3 – Programa de Trabajo.**

Véase en el Anexo J.3 el programa de trabajo acordado para el año 2002.

### **J.4 – Arreglos financieros.**

El cronograma de pagos previsto es como sigue:

- Una transferencia inicial de USD 450,000 a la firma del Documento de Proyecto;
- Una transferencia adicional de USD 450,000 a los cuatro meses de iniciado el proyecto;
- Una transferencia final de USD 358,000 a los nueve meses de iniciado el proyecto.

### **J.5 – Marco Lógico.**

Véase documento en separado (Anexo J.5), preparado en conjunto con los equipos de DMT y DASE.

## ANEXO

**Glosario de siglas** (para efectos de la lectura de este documento).

CTG	Comisión de Tránsito del Guayas
DAJ	Dirección de Asesoría Jurídica
DASE	Dirección de Acción Social y Educación
DF	Dirección Financiera
DI	Dirección de Informática
DMA	Dirección de Medio Ambiente
DMT	Dirección Municipal de Transporte
DOM	Dirección de Organización y Métodos
DOPM	Dirección de Obras Públicas Municipales
DPG	Dirección de Planificación General
DPLAN	Dirección del Plan Urbano y Cantonal
DRH	Dirección de Recursos Humanos
DUAR	Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registros
MIMG	Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UN-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos