

ARTÍCULO DE FONDO	ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE INICIATIVA DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA
REVISTA LIBRE 1	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 2	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 3	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 4	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 5	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 6	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 7	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 8	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 9	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 10	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 11	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 12	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 13	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 14	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 15	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 16	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 17	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 18	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 19	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?
REVISTA LIBRE 20	EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO?

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

VOLUMEN 4, N.º 1 - SEPTIEMBRE DEL 2002 - \$ 10,00 (ESTADOS UNIDOS)

Revista  
Interamericana  
de Planificación



## **Introducción**

Con este trabajo se trata de aportar al conocimiento de la ciudad desde un claro énfasis en la gestión y planificación urbanas. La reflexión proviene desde la experiencia interna de un proceso particular de gestión-planificación municipal, como copartícipe del mismo. Esto, si bien tiene su propia riqueza, no es menos cierto que carece de la distancia tan necesaria para la objetividad. También es una reflexión en estado preliminar que no compromete a la Institución; es un trabajo personal en proceso de elaboración, sobre la base de una experiencia colectiva; no es propiamente la experiencia, sino reflexiones a partir de la misma.

El trabajo se compone de las siguientes partes: una primera, que describe algunos elementos de orden conceptual referentes a la planificación; una segunda, que muestra las tensiones y ejes de la gestión; y una tercera, a manera de reflexiones generales, en la que se señalan algunos retos hacia el futuro.

### **1. La planificación urbana: las estrategias**

La ciudad fue la primera forma de participación ciudadana; de allí que la planificación deba buscar la recuperación de la polis como expresión de una ciudad democrática. La polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano a la actividad de la polis; él, a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo; el crecimiento urbano desmesurado alejó esta relación y la distanció. El Estado se fue complejizando hasta establecer una distancia extrema. Los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen, en lo inmediato, al votante.

---

\* *Miembro del Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe. Sus opiniones no comprometen a la institución, pues son de su exclusiva responsabilidad.*

La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución; esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, ir formando consensos hegemónicos. En este contexto, encuentra ubicación la planificación como metodología que permite fusionar la prefiguración del futuro con la formación de los consensos. En este proceso es de vital importancia definir el concepto de estrategia y cuáles son las que guían este proceso.

Siguiendo a Coraggio (183, 1988), "el término estrategia hace referencia a la anticipación de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas en relación al objetivo que motiva una guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser visualizado como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y anticipaciones en condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse con base en suposiciones sobre una serie de situaciones futuras, y atenerse a los grandes rasgos de la situación de la guerra, pues es imposible anticipar en detalle eventos cuyo control escapa al estratega" (Coraggio, 183, 1988)

Ello significa que el diseño de una estrategia supone la existencia de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema urbano, así como la determinación de la dirección o curso posible de su materialización; por lo tanto, define acciones en el tiempo y establece su viabilidad. Supone entender y captar los encuentros antagónicos de actores sociales alrededor de los problemas y sus soluciones, para convertirlos en consensos hegemónicos. Hay la expresión de lo particular y lo general. Hay también la idea de proceso.

El planificador es, entonces, un estratega que hace de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se busca un consenso hegemónico para que la gestión se nutra de la planificación, y ésta, al ser parte de la gestión, la acompañe.

Desgraciadamente la planificación formal parte de otros supuestos y de una óptica distinta que bien vale la pena detenerse un momento a analizarla.

#### *a) Los planes*

El proceso tradicional de planificación tiene como finalidad el producir planes cerrados a través de un proceso finito, no permanente, y su resultado es una ciudad acabada que queda consignada en el denominado "Plan Libro". Para que este proceso formal se de, se establecen dos condiciones:

- i) La existencia de una estructura de relaciones sociales segmentada y vertical

En el proceso de redacción de los planes se establece una división social del trabajo, donde se define una marcada diferenciación entre los distintos actores de la

planificación y un tipo de relación social verticalizada; así tenemos: los técnicos son los que elaboran los planes; los políticos son los que deciden sobre los planes; y la ciudadanía es la que acepta los planes.

Sin duda que esta compartimentalización de los actores, la secuencialidad lineal y el verticalismo tecnocrático-político, son limitaciones estructurales. De allí que cuando el plan fracasa, los técnicos apelarán a la falta de decisión política; los políticos, a su vez, señalarán que los planes no son viables; y la ciudadanía, que al no reconocer su realidad, no los aceptará.

## ii) Un proceso de elaboración secuencial lineal

Formalmente el proceso de planificación es realizado por un grupo de técnicos especialistas organizados en un órgano estatal denominado "oficina del plan", o en una empresa privada "consultora", que una vez que realiza la propuesta desaparece la oficina o la relación contractual. Para definir las características del Plan se elaboran unos términos de referencia en los que se especifican los contenidos, las etapas, el costo y los plazos que se deberán seguir. Con ello se formaliza un tipo de relación social segmentada, una forma de privatización de la función reguladora del municipio, una metodología de planificación (el plan libro) y una secuencialidad en su elaboración.

Este tipo de relación social que subyace en la realización de los planes conduce a que en la fase de redacción del plan tenga también una "división técnica del trabajo" bajo un esquema de desarrollo lineal que parte de que la unidad del plan debe hacer una propuesta con los siguientes momentos: **unos antecedentes**: elementos previos; **un diagnóstico**: radiografía de la realidad; **una prognosis**: proyección ceteris paribus de ésta; y **una propuesta**: correctivos a las patologías.

Estos momentos se presentan como etapas diferenciadas, autónomas y secuenciales, donde la única relación posible provendrá del hecho de que la inmediata superior se basa, pero no la contiene, en la anterior.

Así, por ejemplo, el diagnóstico se concibe en esta perspectiva como la compilación de patologías o atributos (no relaciones) que en su conjunto configuran la denominada problemática urbana. Estos problemas surgirán de la medición por contrastación con un modelo de ciudad ideal que, a su vez, se expresa en normas ideales. En él las fases anteriores y posteriores poco tienen que ver.

Sin embargo, en estricto sentido no existe el diagnóstico, sino uno compuesto por varios análisis que se los realiza permanentemente y bajo una misma línea interpretativa que se hace en función de cierta anticipación de resultados (objetivos, hipótesis), los que son portadores de juicios de valor inscritos en un marco teórico o un paradigma. Ello supone partir con elementos (no se parte de cero) y, además, conocer las características y la justa relación entre cada una de las etapas. Además, el diagnóstico sobre el tema de la ciudad tiene que tener implícito el concepto y el tipo de poder y de gobierno de la ciudad que lo va asumir.

## *b) La planificación*

La ciudad es un espacio en donde todo está por hacerse; es un proceso inacabado en construcción permanente que jamás se termina. Sus habitantes siempre están transformando el entorno, el medio ambiente; los edificios se vuelven viejos y se restauran; se empieza de nuevo. Si la velocidad del proceso de urbanización y la inestabilidad política y económica son el signo de nuestros países, si la ciudad es un producto inacabado, diverso, en construcción permanente, por qué diseñar planes de ciudades acabadas, inertes, muertas?

Por otro lado, la ciudad es y debe ser entendida como globalidad; por lo tanto, su gobierno, gestión y planificación deben serlo también. Sin embargo, nos encontramos con la realidad de que el poder local se expresa en una constelación de poderes que hace que la administración de la ciudad se realice desde un conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera concurrente y armónica. De allí que uno de sus roles primordiales sea el de constituir un "complejo institucional articulado", con la definición de funciones concurrentes y exclusivas para cada órgano.

La Planificación, a diferencia de los planes, que son episódicos, debe acompañar al proceso de construcción de la ciudad, anticipándose al mismo y formando parte de él. Ello significa que la planificación no sólo debe ser permanente, abierta, creativa, dinámica y en constante transformación, sino que, a su vez, debe asumir al cambio como su razón de futuro y de ser. Pero no a la manera de una visión cerrada, acabada, rígida y prefigurada, como si fuera una teleología, sino mas bien como un futuro deseado construido abiertamente. Sólo de esta manera se podrá construir una alternativa socialmente válida que permita salir de la crisis urbana y la planificación deje de ser, como dice Ledrut, un mecanismo de "control social".

Y, por el otro lado, deba ser integral, general y global; lo cual supone superar la característica fisicosectorial de la planificación urbana, asumir la extraterritorialidad que el concepto de ciudad implica, y comprender la problemática local desde sus determinaciones fundamentales.

La planificación suplanta los plazos y las etapas por un proceso en constante desarrollo, un sistema donde se diluya la diferenciación entre el "técnico-político-usuario" y el "diagnóstico-pronóstico-propuesta". Una propuesta de este talante requiere la vinculación unitaria de la gestión-planificación, para que conduzca a un proceso continuo de retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo permanente de las situaciones y una concepción de gobierno democrático-participativa. En suma, la planificación no debe ser concebida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino como parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración de la ciudad.

Así como la planificación urbana no debe pretender presentar un producto acabado, tampoco quiere eliminar las diferencias urbanas; al contrario, busca la armonía

dentro de lo desigual, procura equilibrar deseos contradictorios, persigue la convivencia de la diversidad<sup>1</sup>. De allí que se la conciba como la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Estas decisiones e intervenciones se dirigen hacia un futuro deseado, hacia una utopía, de tal forma que se construya y constituya el derecho a la ciudad democrática.

La planificación, por la vía del consenso y la concertación, aporta sustancialmente a la construcción de la ciudadanía y regula las acciones del Estado (el clientelismo o el autoritarismo), del capital (la mano invisible) y de los sectores populares (su reproducción), y a que se limen sus tensiones. En definitiva, por la vía de la participación ciudadana construye una normatividad para el príncipe, el avaro y el ciudadano.

Mientras el Plan no es otra cosa que la materialización de los consensos hegemónicos, donde, en estricto sentido, es un documento en el que se prefiguran los acuerdos alcanzados en el proceso de planificación, la planificación es un trabajo social, una relación social y una modalidad de socialización en la que están inmersos múltiples actores directos e indirectos. De allí que el planificador sea esencialmente un colectivo social, y no un Robinsoe Crusoe, estructurado a partir de múltiples portadores en distintos momentos del proceso. En su condición de técnico asume posiciones políticas, por el dominio de la técnica y su vivencia ciudadana, para construir voluntades y consensos; es un estratega que hace del futuro la tarea de hoy.

## 2. La gestión: los dilemas

La política de gestión urbana debe ser diseñada para sortear la crisis urbana y dirigir el desarrollo urbano hacia la constitución de una nueva ciudad y una nueva forma de administración, inmersas en un medio ambiente sano.

Esta política debe inscribirse en una propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local, definida en términos *del derecho a la ciudad democrática*. Ello significa *la búsqueda de una ciudad diferente, venida de la diferencia y que transita hacia la diferencia; es decir, una ciudad que respete las identidades culturales y sociales. Queremos una ciudad que respete el pasado histórico, que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado, que permita una vida digna, justa y creativa, que respete la naturaleza. Una ciudad que exprese el "derecho a la ciudad". Una ciudad democrática. Queremos una ciudad más humana donde los niños, los jóvenes, los ancianos, organizadamente (la ciudadanía), hagan suya su ciudad y su futuro. Es por ello un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.*

---

<sup>1</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la presencia de lo multiétnico, de lo multirracial, o a la noción de pueblo como síntesis de un cierto nivel de heterogeneidad.

Bajo esta propuesta general, se desarrollan los siguientes principios:

**Profundizar la democracia.** Las modalidades del proceso urbano han determinado que su territorio se caracterice por una marcada segregación urbana que se expresa en la presencia de un gran déficit de vivienda y servicios, en la existencia de tugurios y barrios periféricos y, además, una minoría que tiene todos los servicios y equipamientos, configurando áreas socioterritoriales dispares.

Hay una falta de legitimidad y representación que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil del Municipio. En ello mucho tiene que ver el crecimiento de la ciudad y sus problemas respecto a una estructura de gestión anacrónica que, incluso, cuestiona la vigencia del Municipio como el órgano más idóneo para administrar a la sociedad local.

El objetivo de la propuesta es la *democratización*, entendida como una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada; con una definición de política urbana y social tendiente a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio; y la constitución de un nuevo poder local que surja de bases socioterritoriales más representativas.

**Promover la descentralización.** Las características del proceso de urbanización ecuatoriano, concentrador y excluyente, han determinado que se centralicen en el territorio un conjunto de actividades de la esfera política, social, cultural y económica, en detrimento de otras zonas, regiones y ciudades del país. Este hecho ha conducido a profundizar los crecientes desequilibrios regionales y, por lo tanto, socioambientales, al grado de que el proceso centralizador se expresa también al interior de las ciudades.

Se requiere redefinir el proceso urbano, partiendo de la *descentralización*, en los siguientes términos: i) fortalecer al Municipio dentro de la estructura estatal; ii) que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado; iii) que los desequilibrios socioterritoriales se reduzcan.

**Auspiciar la participación.** La separación del organismo político, de la participación social, característico del Estado moderno, y la responsabilidad creciente de la sociedad civil por la reproducción social, propios de la actual crisis, han redefinido, al excluir a la población, la participación social.

Asimismo se debe reconocer que desde épocas preincaicas se cuenta con formas de organización social donde la participación de la población es uno de sus motores; sin embargo, instituciones como la minga, la comuna, el ayllu, los ejidos, los comités barriales, las ligas deportivas, los clubes culturales y sociales han sido relegadas de la administración de la ciudad sin tomar en cuenta que son los agentes urbanos con mayor importancia en su constitución y desarrollo.

Para profundizar la democracia y la descentralización, surge la necesidad de la *participación*, comprendida como la socialización de los beneficios de las políticas;

la generalización de la ejecución y la toma de decisiones; la elección de representantes; la fiscalización de las acciones; el fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como de las formas de representación popular.

En la gestión-planificación se tendrá siempre presente estos objetivos, principios y utopías a la hora de enfrentar los dilemas. Los dilemas serán estructurales y se definirán en la coyuntura, según las tensiones y sus ejes de expresión.

#### a) *Las tensiones*

La gestión urbana se desarrolla sobre la base de un cúmulo de contradicciones que deben ser asumidas a la hora de la toma de decisiones. Estas no significan una perspectiva dicotómica, sino más bien una línea de acción continua e inmediata que no es una opción para algunos, sino que involucra a múltiples sectores sociales provenientes de una realidad altamente heterogénea. Así, el Municipio como institución debe tener y ser de totalidad, y debe ser y actuar para el conjunto de la sociedad local. El asumir una estrategia de globalidad e integralidad, sobre la base de temas aglutinantes del quehacer urbano, conduce a una toma de partido en algunas de las siguientes tensiones:

- i) *Producir ciudad/producir barrio*. La ciudad como estructura no es el resultado de la sumatoria de sus componentes particulares (unidades barriales o actividades urbanas). Mientras la ciudad tiene que ver con la producción del sistema urbano en su conjunto, el barrio o las actividades sectoriales tiene que ver con una de sus partes, por ejemplo, modificar la estructura de transporte o ampliar la cobertura de demanda insatisfecha. En el primer caso, si bien hay la posibilidad de introducir un sistema de transporte masivo que disminuya la contaminación, debe enfrentar el costo político de la no satisfacción de una demanda y abrir un espacio de negociación con las cooperativas del transporte<sup>2</sup>.
- ii) *Legitimidad/solución de demandas*. La gobernabilidad urbana que realiza el poder local, por referirse a la cotidianidad y por ser el nivel más próximo a la sociedad civil, debe tener legitimidad en su origen (legal y soberanía) y en su devenir; de allí que su acción deberá diferenciarse y contener obras que satisfagan las necesidades de la población y legitimen su hegemonía. Sin legitimidad es difícil solucionar necesidades, y en éstas reside su origen; por ejemplo, la legalización o no de barrios en zonas de alto riesgo. Lo primero implica legitimar un tipo de urbanización con peligros hasta para sus propios usuarios; y lo segundo, satisfacer demandas por demás legítimas del derecho a la vivienda. No están muy distantes los enfrentamientos entre las urbaniza-

---

<sup>2</sup> *El caso del proyecto de los trolebuses ilustra claramente lo que significa modificar la estructura del sistema de transportación; o, en el caso de la vialidad, la construcción de los ejes viales principales (Av. Oriental, Seis de Diciembre) y sus facilidades de tránsito (pasos a nivel), en contraposición a las obras de acceso a los barrios.*

ciones Jaime Roldós y Pisulí, donde la opción se planteó entre pacificación-legalización.

- iii) *Corto plazo/largo plazo.* La revalorización de los tiempos por la crisis y sus secuelas en sus distintas dimensiones, el crecimiento de la ciudad, los tiempos diversos de la política, la gestión y la planificación, conducen a redefinir el largo plazo como algo abierto, y el corto plazo en esa ambigüedad en construcción; por ejemplo, la gestión se la hace a diario, mientras que el sentido de la planificación se encuentra a mediano y largo plazo. En este mismo sentido pueden ejemplificarse los plazos de la política, los de los proyectos internacionales, entre otros.
- iv) *Socioeconómico/territorial.* Las ciudades y sus gobiernos se definen fundamentalmente por su carácter espacial; mucho más si las primeras son el locus de actividades que superan en mucho las competencias de sus órganos de gestión y que son, a su vez, componentes de su estructura. Nos lleva al tema de la integralidad de la gestión urbana y a la redefinición de las competencias dentro de los niveles estatales; por ejemplo, la reglamentación urbana puede definir una proyección de la imagen y estructura de la ciudad, pero existe una determinación de lo social donde encuentra el límite. Sin embargo, con estas regulaciones territoriales en algo se norma el accionar económico-social.
- v) *Local/nacional.* La ciudad de Quito es la capital del Ecuador; por lo tanto, asiento del poder nacional, y también es el lugar donde residen y producen las clases sociales de carácter nacional. La ciudad tiene un radio de influencia mayor al de su jurisdicción que se expresa en el ámbito circundante de atracción y su condición de ejemplo para otras administraciones municipales; por ejemplo, el diseño de la Ley de Régimen Metropolitano, si bien es de régimen especial que define el gobierno de la ciudad de Quito, también es de alcance nacional.
- vi) *El centro/la periferia.* El territorio urbano es diferenciado porque es producido desigualmente por una sociedad, así mismo, heterogénea. Mientras que en el centro la ciudad se reconstruye, en la periferia se construye la ciudad. Por ejemplo, la restauración del centro y la producción de vivienda nueva.

Estas tensiones reflejan algunos de los problemas de la gobernabilidad urbana, que bajo ningún punto de vista representan opciones dicotómicas o alternativas exclusivamente voluntaristas, porque el peso de la coyuntura y su manejo las irán definiendo o construyendo.

#### *b) Los ejes prioritarios*

El gobierno de la ciudad es y debe ser de totalidad, para que pueda actuar en el conjunto de la sociedad local. Pero su actuación no puede producirse sino desde áreas o particularidades de la misma, como unidad, de tal manera que se pueda

reconstituir. La tematización de lo urbano obliga a que la planificación sea a la vez parcial y total, debiendo en los dos casos no perder su carácter globalizador. Esto nos lleva a una *planificación por proyectos definidos por núcleos temáticos o áreas-problema*, con lineamientos generales y objetivos estructurantes que permiten definir ejes de actuación, cada uno de los cuales es un escenario de planificación. De allí que deban realizarse recortes de la realidad atendiendo a algún criterio metodológico. Así, por ejemplo, pueden ser desde: i) una voluntad de política adoptada según prioridades; ii) atendiendo a la organización y políticas del Estado; iii) en función del peso de la coyuntura y sus demandas; iv) según los paradigmas; dependiendo del asidero que tengan las modas y el peso de la prensa-opinión pública, etc.

Cada uno de estos ejes o parcelas de la realidad asume la condición de escenario de gestión-planificación donde actúan grupos sociales diversos. La función de la planificación es la de diseñar estrategias que permitan la realización de encuentros de distintas fuerzas sociales alrededor de objetivos de transformación globales (salir de la crisis), con el fin de incluir y no de excluir.

El conjunto del municipio debe asumir una política de totalidad y cada uno de sus órganos, siempre con sentido de globalidad, debe encargarse de una de sus partes. De allí que los ejes de la gestión se estructuren en función de la priorización y tematización de la realidad; el primero, deducido de una voluntad de política urbana adoptada; y el segundo, de los recortes existentes en la realidad. Cada uno de estos ejes de gestión se convierten en escenarios de gestión-planificación contruidos bajo estrategias específicas.

Proponemos abandonar aquellas visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación que exigían tener metas, estrategias, etc., que finalmente conducen al "plan Libro", a la "oficina del plan" y a la privatización de la planificación. En un contexto como el que vive el Ecuador, de inestabilidad económica y política, donde el clientelismo intraestatal o social es permanente, pensar a largo plazo, si bien es necesario, es realmente imposible en los términos tradicionales.

Por eso, este largo plazo se nos presenta bajo la forma de un futuro deseado, de una ilusión que neutraliza el desencanto. La propuesta se ubica en la búsqueda del renacimiento de la ciudad, la cual tiene dos connotaciones: la primera, que parte de la consideración de que la ciudad renacerá mucho antes de su muerte, y la segunda, que para lograr este fin se deben asumir las condiciones históricas y estructurales de su devenir; esto es, una gestión que, partiendo desde el centro de la ciudad, siga su propio proceso histórico hacia la periferia por los mismos senderos por los cuales transitó. Y lo deberá hacer con una nueva forma de gobierno de la ciudad y en un contexto ambiental idóneo.

A manera de ejemplo, se describirán algunos de los ejes temáticos mas representativos, con el fin de ilustrar la propuesta.

### 3. La ciudad de Quito

#### a) *Estructura urbana: centro y periferia*

**El Centro Histórico** es a la vez centralidad urbana y centralidad histórica, lo cual le confiere una carga simbólica notable que, incluso, define y construye identidad de que la estructura urbana tiene su origen y desarrollo a partir del centro; de que es el lugar de encuentro y tránsito de la mayoría de la población y su historia; de que es un ámbito de la diversidad por excelencia. De allí que el punto de partida para el renacimiento de la ciudad sea el tener una política frente al corazón de la misma.

Toda gestión municipal debe estar orientada a construir identidades y buscar legitimidad, definir una imagen que la identifique y resolver problemas sociales y urbanos. Es una combinación de intencionalidades claras que se expresan en proyectos específicos de actuación, tales como pintura de fachadas, memoria colectiva, peatonización, vivienda, venta callejera, monumentos, empleo, turismo, etc., insertos en una racionalidad de gestión proveniente del plan.

Sin embargo, esta zona de alta riqueza económica y cultural es el lugar de concentración de la pobreza social y de la contaminación. En esta contradicción se diseñó una política ambiental inmersa en el Plan Maestro, que contiene la reducción de la contaminación por ruido, aérea y vibración; recolección de basura, aéreas verdes y recreación; alcantarillado; definición de áreas de protección ecológica, etc. Intervención de globalidad: transporte, servicios, equipamiento, etc.

Allí el caso del Centro Histórico de Quito, patrimonio cultural de la Humanidad, que es el espacio urbano más dinámico, el lugar más sometido a cambios no solo arquitectónicos sino sociales, obliga a una planificación sobre lo hecho pero con problemas nuevos, como el ambiental.

**La periferia** debe ser abordada de manera articulada a la centralidad urbana, en vista de que es una relación indisoluble que permite la estructuración de la ciudad y la lógica de la implantación de las actividades urbanas fundamentales. Si en la centralidad hay un proceso de reproducción, en la periferia será de producción. Por todo ello, una propuesta sobre la centralidad no puede estar exenta de otra para la periferia.

**La vivienda** no ha sido tradicionalmente abordada por el Municipio ecuatoriano, a pesar de su significación en la estructura urbana, su incidencia en la reproducción social y su ausencia dentro de las políticas públicas. Generalmente el problema de la vivienda forma parte de la gestión estatal a través de las distintas formas de seguridad social, mutualistas y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV); sin embargo, lo deseable es que los municipios encaren estas políticas por tener una mayor visión de ciudad y no sólo sectorial. Puede realizar producción de vivienda nueva, reconstrucción, restauración y mejoramiento de las unidades habitacionales

como parte del hábitat urbano, como parte de la ciudad. El sistema legal ecuatoriano le asigna al Municipio un instrumento importante de expropiación de tierras que ha sido muy poco utilizado.

### *b) El medio ambiente ciudadano o el habitat urbano*

La ciudad es una forma ambiental artificial, construída y producida por el hombre. *Es un proceso sin fin, perfectible.* De allí que una propuesta ambientalista para la ciudad deberá corregir los problemas heredados y las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. En otras palabras, la ciudad, por ser la obra más grande, hermosa e importante de la humanidad, que va a seguir reproduciéndose, debe encerrar en sí misma la posibilidad de establecer el equilibrio ambiental. Ello supone:

- i) La corrección del ambiente construído, en aspectos tales como el aeropuerto, el beaterio, los asentamientos humanos en lugares de renta nula, la contaminación, etc. por que potencian los riesgos naturales y sociales.
- ii) Por la ubicación y la implantación de la ciudad, también se deben mitigar los riesgos que provoca el propio ambiente natural volcánico, sísmico, inundaciones, sequías, etc. No se puede "paradigmatizar" lo natural como lo bueno.

La cultura de la conservación y del riesgo requieren de la formación de una base de concientización de la ciudadanía para que se apropie de su realidad y emprenda la defensa de su futuro. El tema ambiental debe ser politizado, en el sentido de que debe ser asumido por la prensa y la opinión pública, no sólo cuando ocurre un hecho episódico, como un desastre.

El **habitat** requiere de una política integral con la cultura, la higiene, los servicios y equipamientos, la vialidad y el transporte. Estas líneas han sido el eje de las políticas tradicionales municipales y sus propuestas han estado dirigidas a superar los déficits con un criterio de sumatoria, sin vincularles al conjunto urbano.

### *c) El gobierno de la ciudad*

El gobierno de la ciudad es de fundamental importancia para cualquier propuesta de gestión urbana. Hay que construir nuevas estructuras institucionales y administrativas que suplanten las obsoletas y anacrónicas existentes, que se modernicen, que busquen mecanismos de eficiencia, eficacia y equidad, que sean más representativas y democráticas. No se puede seguir administrando nuestras ciudades a través de un complejo institucional desarticulado de gestión en el cual existe un municipio obsoleto que se rezagó frente al desarrollo urbano. Es una estructura pesada, orgánicamente mal dispuesta, con exceso y defecto de personal, absolutamente centralizada.

Se debe pensar en la manera de articular este "complejo institucional" sobre la base de un sistema compuesto por:

- i) Un subsistema Institucional Estatal en el que La Administración Municipal sea autónoma y tenga competencias concurrentes y exclusivas. Debe operar con un régimen especial.
- ii) Un subsistema Institucional Metropolitano que esté compuesto por un Municipio descentralizado en las direcciones zonales, las juntas parroquiales y los comités barriales<sup>3</sup>.

**El financiamiento** se inscribe en la precariedad general de los ingresos, pues, por un lado, los recursos municipales en el Ecuador no llegan a representar el 10% del presupuesto nacional; y, por otro, las estructuras presupuestarias han estado compuestas por una mayor cantidad de ingresos externos que internos. Y en cuanto a los egresos, la distribución entre el gasto corriente y el de inversión muestra una limitada capacidad de gestión municipal que ha conducido a sobrevaluar sus propias estructuras por encima de sus fines fundamentales de gestión y gobierno de la ciudad. Se han transformado en estructuras políticas cerradas que han perdido sus atribuciones, competencias y legitimidad.

Esta doble tendencia debe ser revertida con dos propuestas; a través de una justicia tributaria basada en "el que más tiene más paga", (diferenciación por actividad, localización y estratos sociales, consumo, etc); y, por otro lado, con la búsqueda del fortalecimiento institucional a través de la propuesta de que "el municipio se pare en sus propios pies".

**Las relaciones internacionales** son un campo de actuación que tiende a superar la propia definición de ámbito local del municipio y proyectar su identidad hacia el tiempo y fuera de su circunscripción territorial. Esta permite obtener asistencia técnica, recursos de distintas fuentes (gobiernos de países amigos, de organismos internacionales y de fundaciones) y proyectar al municipio.

**La comunicación** es un elemento esencial del accionar municipal. Si bien el municipio es el órgano más cercano a la sociedad civil, esto le representa fuerza y debilidad; lo segundo, porque su obra no tiene sentido de ubicuidad, actúa sobre la cotidianidad y es poco visible. Se requiere una propuesta que busque solidaridad (en el mundo del individualismo), identidad (por la migración y la agresión cultural), legitimidad (el peso de la crisis y la democracia), orgullo (sentido de pertenencia) e ilusión (asumir un proyecto: la Feria de Sevilla, o el "vaso de leche" en Lima). La cultura de planificación y el respeto.

---

<sup>3</sup> *El clientelismo, como forma de acción política que ha conducido a la privatización de la política, la falta de una política social y la ausencia de canales para el procesamiento de las demandas, plantean la necesidad de institucionalizar las relaciones populares con el Municipio.*

#### **4. El ambiente construido: los retos**

Es necesario repensar la ciudad y también repensar la salida ante la crisis que viven nuestras ciudades. Para construir una salida hay que actuar en los niveles teórico y práctico.

El pensamiento y las políticas sobre lo urbano se han desarrollado sobre la periferia cuando las ciudades crecieron desde un núcleo central. Repensar la ciudad significa también poner los ojos sobre el centro, porque en este contexto, actuar sobre la ciudad central conduce a su renacimiento.

Tampoco se puede desconocer que la organización estatal no ha acompañado a los procesos sociales y territoriales de cambio, al extremo de que se observa una falta de adecuación de las estructuras políticas estatales y legales con el proceso de urbanización, lo que se expresa en la crisis de gobernabilidad.

Esto refuerza la desestructuración urbana que existe; por ejemplo, con la concentración del 85% de las líneas de buses que pasan por el centro, o con la localización industrial confundida con la residencial, como ocurre en el Inca o El Beaterio, o los grandes déficits de servicios, equipamientos y vivienda, que hacen que la vida urbana sea muy compleja para la mayoría de la población.

Estos problemas alrededor del desarrollo urbano evidencian la necesidad de construir un nuevo proyecto de ciudad. Pero, qué es lo que ocurre frente a esta necesidad de repensar la ciudad sobre la base de un nuevo proyecto de ciudad? Hay una carencia absoluta de ideas, lo cual muestra también que la crisis urbana se manifiesta en la crisis de las ideas. No tenemos ideas de cómo superar este problema, lo cual fortalece la crisis urbana.

Por eso, a nivel teórico se deben desarrollar las concepciones, globalizar las propuestas, tratando de reconstruir el proyecto de ciudad dentro de la sociedad. Es hora de retomar las utopías, sobre todo en este fin de siglo pragmático donde al futuro se lo ve como veleidad y al pasado como reminiscencia. Es necesario volver hacia la historia para recuperar nuestra identidad y proyectarla hacia el futuro deseado. Por eso, tal como lo definen los orientales, crisis y utopía son dos conceptos pares que representan un momento de decisión o de salida.

Si nos planteamos la necesidad de repensar la ciudad desde la teoría y sus utopías, es interesante también repensar la salida ante la crisis de nuestras ciudades.

Lo primero es tener conciencia de que la realidad en que vivimos es injusta, caótica, en crisis, y que, por lo tanto, la debemos transformar, recuperando el sentido del cambio social, pero desde una óptica popular-ciudadana. Popular en términos de que es el sector mayoritario el que más ha padecido en la crisis, el que se ha visto excluido de los propios beneficios que ha producido; y ciudadana, en términos de recuperar para la población su condición de ciudadanía; que participe de las decisiones, de los beneficios que la propia ciudad y sociedad han generado. En definitiva, devolverle la polis a la ciudad.

Este objetivo debe estar en consonancia con los retos que debemos plantearnos hacia fines de este siglo y que se pueden sintetizar en los siguientes:

- i) *Profundizar la democracia local* en el contexto general de la sociedad en su conjunto, por ser la ciudad el ámbito privilegiado en la cual se expresa.
- ii) *Reducir la pobreza* en un contexto de apertura mercantil y de ajuste estructural, generando mayor empleo, mayor capacidad económica en estos sectores, y dotando de servicios y equipamientos a la población.
- iii) *Producir un nuevo modelo de desarrollo urbano*, una nueva lógica de desarrollo de nuestras ciudades que no esté sustentado en la exclusión y la especulación del suelo. Hay que producir una nueva ciudad y hay que producir ciudad.
- iv) *Incorporar nueva tecnología*; nuestras ciudades también están en crisis porque viven con una tecnología y técnicos obsoletos. Quito y las ciudades del Ecuador no pueden estar excluidas del avance tecnológico, y para eso se necesita la transferencia tecnológica y la formación de técnicos para superar los problemas de la ciudad.
- v) *Producir un nuevo ambiente*; las ciudades son una forma de producción del ambiente, en el sentido de que es un medio ambiente construido en un contexto natural, lo cual exige ser de la mejor calidad social sin que implique su deterioro. Pero como no se parte de cero, pues ya existe una forma previamente producida que no tomó en cuenta esta situación, en la actualidad el reto consiste en mejorar el existente produciendo uno mejor.

Sólo asumiendo estos retos y con este tipo de ideas nos acercaremos a lo que Campanella y Moro plantearon en el libro denominado "La Ciudad del Sol"; porque de esta manera no solo recuperaremos el sentido de la utopía, sino que también el sentido de la geografía y de la historia. Quito es una ciudad equinoccial donde los rayos del sol la bañan perpendicularmente. La historia de la ciudad se construyó con un culto a la luz. No en vano son patrimonio de la humanidad su riqueza acumulada y su clarinada luz de América.