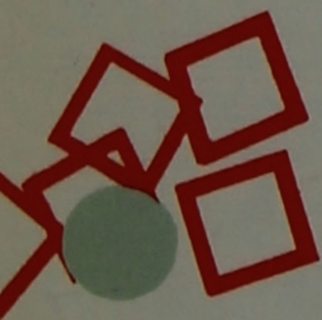


LA GESTION AMBIENTAL EN EL DESARROLLO URBANO



**ILDIS
CONUEP**



**Instituto de Investigaciones
de Ciencias Técnicas**

COMPILADOR: Arq. Augusto Samaniego S.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE
CIENCIAS TÉCNICAS DE LA UNIVERSIDAD
DE CUENCA (I.I.C.T.)

Para todo lo relacionado con esta publicación dirigirse a: Instituto de
Investigaciones de Ciencias Técnicas de la Universidad de Cuenca
Código de Oficina y Teleponos: Apartado Postal No. 01-05-1000
Telefonos: 071-271111 y 271112 (Ext. 214 y 270)

SEMINARIO "LA GESTION AMBIENTAL
EN EL DESARROLLO URBANO" - 20
semana de agosto al 10 de mayo de 1994
Vicerrector del Instituto de Investigaciones
de Ciencias Técnicas el Ing. Rodrigo
Zamora O. Compilador: Arq. Augusto Samaniego
S., jefe del Centro de Estudios y Documentación
del Dr. José Luis Barrios y Operadores de
Oficina los señores Guillermo Alvarado y Juan González

MEMORIAS DEL SEMINARIO " LA GESTION AMBIENTAL EN EL DESARROLLO URBANO "

COMPILADOR: ARQ. AUGUSTO SAMANIEGO S.

IMPRESO EN EL BOLADOR

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE CIENCIAS TECNICAS DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA (I.I.C.T.)

Para todo lo relacionado con esta publicación dirigirse a: Instituto de Investigaciones de Ciencias Técnicas de la Universidad de Cuenca, Centro de Difusión y Documentación. Apartado Postal No. 01-05-1809. Teléfonos: 842520 y 831688 (Ext. 214 y 270).

**SEMINARIO " LA GESTION AMBIENTAL
EN EL DESARROLLO URBANO " .** Se termina de imprimir en el mes de marzo de 1994, siendo Director del Instituto de Investigaciones de Ciencias Técnicas el Ing. Rodrigo Zeas D., Compilador: Arq. Augusto Samaniego S., Jefe del Centro de Difusión y Documentación, el Sr. José Luis Bermeo y Operadores de Offset los señores Galo Alvarez y Juan Goercke.

EDICION UNICA

TIRAJE: 500 ejemplares

DIGITACION: Edith Amaya C.

IMPRESION: Galo Alvarez y Juan Goercke

JEFE DEL CENTRO DE DOCUMENTACION

Y DIFUSION: José Luis Bermeo

IMPRESION: Talleres del I.I.C.T.

.....
IMPRESO EN EL ECUADOR

INDICE

Página

PRESENTACION

1

DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Ing. José M. Pérez

3

LA GESTION URBANA: estrategias, dilemas y retos. Fernando Carrión M.

11

LOS MUNICIPIOS EN LA PROTECCION DEL AMBIENTE. Carlos Vacacela Alvarez

33

EL BANCO DEL ESTADO Y LA EVALUACION AMBIENTAL. Ing. Patricio Sacoto

56

LA PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES Ing. Gonzalo Clavijo Campos

69

PROYECTO DE INVESTIGACION "CONTROL DE INUNDACIONES DE LOS RIOS QUE ATRAVIESAN CIUDADES ANDINAS". Ing. (MSc) Rodrigo Zeas D.

92

MANEJO DE LOS RESIDUOS SOLIDOS: PROBLEMÁTICA EN LA CIUDAD DE CUENCA Ing. César Arévalo Vélez

105

USO Y RENTA DEL SUELO URBANO Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE LAS CIUDADES ECUATORIANAS. Arq. Fernando Pauta

122

LA IMPORTANCIA DE LAS AREAS VERDES Y EL MEDIO AMBIENTE

Arq. Augusto Samaniego Sánchez

158

ENFOQUE METODOLOGICO SOBRE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES RELACIONADOS CON LOS EQUIPAMIENTOS URBANOS

Albeto Rosero Cueva

177

P R E S E N T A C I O N

A partir de los años sesenta en el Ecuador se produce un aceleramiento en el proceso de urbanización, que se caracteriza por un crecimiento espontáneo al margen de un control efectivo de las Municipalidades y uno de los graves problemas que se presenta es el progresivo deterioro del ambiente que implica la destrucción de tierras agrícolas, bosques, manglares, colinas, márgenes de ríos, quebradas, esteros y playas; el desvío o canalización de corrientes de aguas, relleno de esteros y ocupación de laderas o suelos inestables que son cubiertas por un denso tramado de vías, infraestructura y edificios. A esto se suma el incesante incremento de los contaminantes y desechos provocados por las actividades urbanas de la industria, construcción, servicios, transporte y comercio.

Las respuestas a estos problemas han sido insuficientes porque los procesos de planificación y gestión urbana en donde se han dado, no han integrado el componente ambiental como parte de la estrategia para un desarrollo económico, social y ecológicamente sustentable. Además, estas respuestas se han visto limitadas porque el avance del conocimiento sobre el tema del ambiente con respecto a la ciudad es todavía incipiente.

En resumen, estos son los antecedentes que revelan la importancia de estudiar y debatir el tema ambiental en las ciudades en la actualidad y en el futuro; por ello, el Instituto de Investigaciones de Ciencias Técnicas IICT, de la Universidad de Cuenca en el marco del Proyecto de Investigación " Desarrollo Urbano y Medio Ambiente " ha considerado oportuno publicar las ponencias que expusieron destacados conferenciantes nacionales en el Seminario " La Gestión Ambiental en el Desarrollo Urbano", organizado por el I.I.C.T., en mayo de 1993, con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (CONUEP). Además, contó con la colaboración de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Banco del Estado, la Compañía Hidalgo-Hidalgo y la Consultora ACSAM.

Las ponencias constituyen un valioso material de consulta de un tema relativamente nuevo en el Ecuador, porque son producto de recientes experiencias tanto en el ámbito de la gestión, como en planificación urbana que han tenido que afrontar los conferenciantes. Ofreciendo por lo tanto una interesante variedad temática de aspectos como: causas y efectos de los problemas ambientales; críticas y preocupaciones sobre el enfoque ambiental en el marco del actual modelo de desarrollo económico-social y de crecimiento de las ciudades; el rol de las instituciones de gobierno y de la comunidad en los procesos de gestión y planificación; algunas opciones técnico-metodológicas para evaluación ambiental; y, diversas experiencias, propuestas y sugerencias en temas específicos ambientales urbanos.

Esperando que la presente publicación sea el inicio para motivar en todas las instituciones de gobierno, organizaciones sociales, políticas, culturales y en todas aquellas personas preocupadas por los problemas ambientales, la necesidad urgente de generar ideas y propuestas para modificar el actual modelo de desarrollo en crisis de nuestras ciudades, por un modelo de ciudad cualitativamente mejor, basado en sistemas democráticos en donde prime la justicia, la equidad y una relación armónica del hombre con su entorno, equilibrando el progreso con la protección de nuestras riquezas naturales y el cuidado del medio ambiente.

Arq. Augusto Samaniego S.
COORDINADOR DEL SEMINARIO
LA GESTION AMBIENTAL EN EL DESARROLLO URBANO

LA GESTION URBANA: estrategias, dilemas y retos *

Fernando Carrión M. **

1. INTRODUCCION

A pesar de la importancia creciente que ha ido adquiriendo el tema ambiental, su avance teórico en relación con la ciudad es absolutamente insuficiente; al extremo de que aún no se ha logrado construir un marco conceptual que establezca las respectivas mediaciones y relaciones con lo urbano, la planificación y la gestión. Pero la situación es aún más preocupante en vista de que se anatemiza a la ciudad frente al medio ambiente. No hay una visión integrada o cuando menos integradora. Sin embargo, justo es reconocer que por lo pronto se ha conquistado la suma: la incorporación de la variable ambiental a la planificación o la noción de desarrollo sostenible al desarrollo urbano.

Esta ausencia de avance teórico-metodológico ha conducido a un tipo de actitud hasta cierto punto derrotista, que consiste, por un lado, en planteos moralistas de denuncia o crítica de hechos sucedidos o de posible ocurrencia, bajo visiones apocalípticas y, por otro lado, a incursiones unilaterales empíricas con sofisticados instrumentos y modelos metodológicos. En uno y otro caso con poca eficiencia y eficacia para la teoría y para enfrentar la problemática.

* La presente ponencia es parte de un trabajo más amplio que busca sistematizar la experiencia de gestión urbana desarrollada en el Municipio de Quito durante el período 1988-92, bajo la administración de Rodrigo Paz D.

** Consultor del Programa de Gestión Urbana. Las opiniones son de su responsabilidad exclusiva, sin que comprometa a la institución.

Sin pretender abordar este problema, sino simplemente alertarlo, me parece que se ha abierto un espacio de encuentro desde lo ambiental, al redefinirlo y precisarlo en su contexto urbano, y desde la ciudad, al comprenderla como ambiente construido dentro del natural. En términos de la gobernabilidad urbana el punto de contacto provendrá de las temporalidades: solventar las necesidades presentes sin hipotecar la capacidad de satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Sin duda que ello supone un tipo de gobierno de la ciudad fuerte y participativo y un tipo de gestión-planificación con una propuesta legítima.

Con esta ponencia se trata de aportar, desde un claro énfasis en la gestión y la planificación urbanas, en esta perspectiva. La reflexión proviene desde la experiencia interna de un proceso particular de gestión-planificación municipal, como co-partícipe 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 primaria que no compromete a la Institución; ello significa que es un trabajo personal en proceso de elaboración, sobre la base de una experiencia colectiva, que no es propiamente la experiencia, sino reflexiones a partir de ella.

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

2. LA PLANIFICACION 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. El a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo. El crecimiento desmesurado de ella alejó esta relación, 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.

Si la planificación busca recuperar el sentido de la polis, vía la construcción de consensos hegemónicos, desde una perspectiva de futuro, es de vital importancia definir las estrategias que guíen ese proceso. El concepto de estrategia implica la existencia de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social, así como, la determinación de la dirección o curso posible de su materialización; por tanto, define acciones en el tiempo y establece su viabilidad técnica, económica y política.

" 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).

El planificador es, entonces, un estratega que hace de la planificación una práctica técnico-política que permite 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 planificación y ésta, al ser parte de la gestión, la acompañe.

2.1 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:

A. 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 verticalista. Así tenemos:

- Los técnicos son los que elaboran los planes.
- Los políticos son los que deciden sobre los planes.
- 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 lo aceptará.

B. 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.
- 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, a 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 lo 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.

2.2. 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. Y 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 más 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 físico sectorial 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-prognóstico-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 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 de lo desigual, procura equilibrar deseos contradictorios, persigue la convivencia de la diversidad¹. De allí que se la conciba como la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucren 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 en la construcción de 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 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 Robinson 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.

3. LA GESTION: los dilemas

La política de gestión urbana debe ser diseñada para sortear la crisis urbana y dirigir el desarrollo urbano hacia la constitución de

¹ Nos referimos, por ejemplo, a la presencia de lo multiétnico, de lo multiracial o a la noción de pueblo como síntesis de un cierto nivel de heterogeneidad.

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) haga suya su ciudad y su futuro. Es por ello un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.

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, configure áreas socio-territoriales dispares.

Hay una falta de legitimidad y representación, que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil respecto 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 la sociedad local

El objetivo de la propuesta es la **democratización**, entendida como: **a).** una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada.

b). Una definición de política urbana y social tendiente a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio. c). La constitución de un nuevo poder local que surja de bases socio-territoriales 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 tanto, socio-ambientales, 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: a). Que se fortalezca el Municipio dentro de la estructura estatal. b) Que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado. c) Que los desequilibrios socio-territoriales 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.

Así mismo, se debe reconocer que desde épocas pre-incaicas 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, ligas deportivas, 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: a). Socialización de los beneficios de las políticas; b) Generalización de la ejecución y la toma de decisiones; c) Elección de representantes; d) Fiscalización de las acciones; e) Fortalecimiento

de los organismos locales de gestión así como 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.

3.1 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:

1. 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 con una de sus partes. 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. El caso del proyecto de los trolebuses o los buses articulados lo ilustra en el transporte y en la vialidad la de los ejes viales y sus facilidades de tránsito.

2. 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 necesidades de la población y legitimen su hegemonía. Sin legitimidad es difícil solucionar necesidades y en estas recide su origen. Ejemplo: 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 está muy distante los enfrentamientos entre las urbanizaciones Jaime Roldós y Pisulí, donde la opción se planteó entre pacificación-legalización.

3. 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. Ejemplo: la gestión se la hace a diario, mientras el sentido de la planificación se encuentra a mediano y largo plazo. En este mismo sentido pueden ejemplificarse con los plazos de la política, de los proyectos internacionales, entre otros.

4. Socio-económico/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. 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.

5. Local/nacional: La ciudad de Quito es la capital del Ecuador, por 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. 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.

6. El centro/la periferia: El territorio urbano es diferenciado porque es producido desigualmente por una sociedad, así mismo, heterogénea. Mientras en el centro la ciudad se reconstruye, en la periferia se construye la ciudad. 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 deficiendo o construyendo.

3.2 Los ejes prioritarios

El gobierno de la ciudad es y debe ser de totalidad, para 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 caracter globalizador. Esto nos lleva a una planificación por proyectos definidos por núcleos temáticos o áreas problema, con alineamientos 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:

- a) Una voluntad de política adoptada según prioridades.
- b) Atendiendo a la organización y políticas del Estado.
- c) En función del peso de la coyuntura y sus demandas.
- d) Según los paradigmas.
- e) 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 asumen la condición de escenarios 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, se encarga de una de sus partes. De allí que los ejes de la gestión se estructuran 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, contruídos 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 en 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 debe 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 mismo 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 más representativos, con el fin de ilustrar la propuesta.

A. LA ESTRUCTURA URBANA: CENTRO Y PERIFERIE

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 urbe.

Toda gestión municipal debe estar orientada a construir identidades y buscar la legitimidad, definir una imagen que la identifique y resolver problemas sociales y urbanos. Es una combinación de intencionalidades claras que se expresa en proyectos específicos de actuación: pintura de fachadas, memoria colectiva, peatonización, vivienda, venta callejera, monumentos, empleo, turismo, etc. insertos en una racionalidad de gestión provenientes 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, áreas 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 opuesta y articulada a la centralidad urbana, en vista de que es una relación indisoluble que permite la estructuración del territorio de la ciudad y definir la lógica de la implantación de las actividades urbanas fundamentales. Si en la centralidad hay un proceso de reproducción, en la periferie será de producción. Por todo ello, una propuesta sobre la centralidad no podrá estar excenta de una para la periferie.

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 visión de ciudad y no sólo sectorial. Se 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 tiene 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:

1. La corrección del ambiente construído, en aspectos tales como: el aeropuerto, el beaterio, los asentamientos humanos en lugares de renta nula, la contaminación, etc., porque potencian los riesgos naturales y sociales.

2. Por la ubicación y la implantación de la ciudad también se debe 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 requiere 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 opinión pública, no sólo cuando ocurre un hecho episódico como un desastre.

El hábitat requiere de una política integral con cultura, higiene, servicios y equipamientos, vialidad y 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 del desarrollo urbano. Sin embargo vale la pena señalar algunas de las propuestas planteadas:

1. Desde 1988 la planificación urbana asume la variable ambiental en sus distintas dimensiones: **riesgos naturales** (erupciones, deslaves, sismos) y **artificiales** (aeropuerto, el beaterio, asentamientos), así como la **contaminación** (ruido, agua, aire) y el **manejo ambiental** (desechos, saneamiento, parques, arborización).

2. La gestión y la planificación fueron encaminadas hacia la búsqueda de acuerdos, de allí que se realizaron múltiples convenios con organismos nacionales e internacionales y se llevó una política de coordinación.

3. Los instrumentos de planificación que buscan mitigar los riesgos y reducir la contaminación son algunos de los siguientes: los **Reglamentos Urbano y Metropolitano** que delimitan las áreas urbanas y de protección natural, la zonificación por riesgos, los usos de suelo permitidos y las densidades. El **Código de Arquitectura y Urbanismo** que establece las normas de construcción, los requerimientos antisísmicos, contraincendios, iluminación. El **Plan Maestro de las Áreas Históricas**, que plantea normas sobre los bienes culturales y define las áreas naturales como una de las áreas históricas ha conservarse. No se puede dejar de mencionar el **Plan de Arborización** que sirvió de base para sembrar más de 400.000 plantas en la ciudad. El Plan de residuos sólidos, que permite una cobertura y mejor calidad del servicio de recolección y procesamiento de basuras. La ordenanza de localización industrial, etc.

4. En la línea de proyectos específicos también deben mencionarse: el **Parque Metropolitano de Bellavista** que

impedirá la deforestación, la carga sobre un alcantarillado deficitario, la explotación de las canteras. El **Camino del Inca y el Parque del Itchimbía** consolidarán taludes y vertientes, prevendrán erosiones en las zonas centro y sur orientales. El **Plan Panecillo** con la arborización, jardinería, consolidación de aludes, programas de vivienda. El **Plan de las Laderas del Pichincha** con las obras y los estudios de la empresa alcantarillado. El control de incendios con **microbrigadas** en verano. Los proyectos de los ríos Monjas, Machángara y varias quebradas, entre otros.

5. La municipalidad no reconoció ninguno de los asentamientos en zonas de alto riesgo, pero no es menos cierto que si desarrolló alternativas hacia ellos. Para obtener un control de la ciudad, regular el mercado inmobiliario y reducir la presión social en las áreas de alta vulnerabilidad, se realizaron programas de vivienda para sectores populares como: la Ciudad Quitumbe con 15.000 soluciones, Turubamba 2.000, el Centro Histórico 500 y otros con una cifra similar.

6. El crecimiento de la población, el desempleo y subempleo, la inflación, la restricción del gasto público, entre otros, no sólo que reducen la capacidad municipal, sino que crean problemas que no son de su responsabilidad pero que debe asumirlos. Es decir, tiene que administrar muchos de los efectos provenientes de causas sobre las cuales no tiene jurisdicción. Por ejemplo: por qué el municipio debe responder por responsabilidades que le caben directamente a los Ministerios de Salud, Gobierno y Agricultura en el noroccidente de la ciudad ?. De igual manera, en los casos del aeropuerto, que si bien el Municipio tiene algo que decir, la decisión final corresponde a la Dirección de Aviación Civil. En el Beaterio, se hizo lo que las atribuciones permitían, siendo Petrocomercial la que en última instancia decide. En todos estos casos y otros, la Municipalidad no sólo que hizo las advertencias correspondientes a los responsables directos, sino que tomó el liderazgo a través de múltiples reuniones y mecanismos de coordinación.

EL GOBIERNO

En estos momentos el tema del gobierno de la ciudad es de fundamental importancia para cualquier propuesta de gestión urbana. Hay que construir nuevas estructuras que suplanten las obsoletas y anacrónicas existentes, que se modernicen, busquen mecanismos de eficiencia, eficacia y equidad, 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:

1. **Subsistema Institucional Estatal.** La administración Municipal será autónoma y tendrá competencias concurrentes y exclusivas. Debe operar con un régimen especial.
2. **Subsistema Institucional Metropolitano.** Está compuesto por un Municipio descentralizado en las direcciones zonales, juntas parroquiales y los comités barriales.²

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 gasto corriente y de inversión muestra una limitada capacidad de gestión municipal, que ha conducido a sobrevaluar sus propias

² El clientelismo como forma de acción política que ha conducido a la privatización de la política, la falla de una política social y la ausencia de canales para el procesamiento de las demandas, plantea la necesidad de institucionalizar las relaciones populares con el Municipio.

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 (en el mundo de 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 respecto.

4. LA GESTION URBANA: 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 periferie. 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 acompañando 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, 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 hace 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, que 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 como 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 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:

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.

Reducción de la pobreza: en un contexto de apertura mercantil y de ajuste estructural, generar mayor empleo, mayor capacidad económica en estos sectores, dotar de servicios y equipamientos a la población.

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.

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, para eso se necesita transferencia tecnológica y formación de técnicos para superar los problemas de nuestra ciudad.

Las ciudades son una forma de producción ambiental y por lo tanto de medio ambiente construido en un contexto ambiental natural lo cual exige ser de la mejor calidad social sin que implique un deterioro del natural. Pero como no se parte de cero y ya existió una forma de producción que no tomó en cuenta esta situación, en la actualidad el reto consiste en mejorar el existente y producir uno mejor.

CONSULTOR DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL QUE EJECUTA
LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

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 sólo 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 es patrimonio de la humanidad su riqueza acumulada y su clarinada de luz de América.



UNIVERSIDAD DE CUENCA