

---

# **CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES EN LA AMERICA LATINA DE LOS NOVENTA**

---

**FERNANDO CARRION**

**LUIS A. CHIRINOS SEGURA**

**ALFREDO GARAY**

**PEDRO JACOBI**

**ALEJANDRA MORENO TOSCANO**

**ALVARO PORTILLO**

**PABLO TRIVELLI O.**

**COORDINADORA:**

**ALICIA ZICCARDI**

---



Instituto  
Mora



**ALFARO**  
SEDE MEXICO

Las ciencias sociales

## CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES

EN LA AMÉRICA LATINA DE LOS NOVENTA

(RED LATINOAMERICANA

“CIUDADES, GOBIERNOS LOCALES Y POLITICAS URBANAS”)

# CIUDADES

y

# GOBIERNOS LOCALES

## EN LA AMERICA LATINA DE LOS NOVENTA

*Coordinadora:*  
ALICIA ZICCARDI



Instituto  
Mora



GRUPO EDITORIAL



FLACSO

SEDE MEXICO

AUTORES DE LA COLECCIÓN  
**Las ciencias sociales**

Humberto Muñoz García  
Director

Luis F. Aguilar Villanueva/Adolfo Aguilar Zinser/Jorge Alcocer Villanueva  
José Antonio Alonso/Luis H. Álvarez/Samir Amin/Josefina Aranda Bezaury  
Patricia Arias/Lourdes Arizpe/Carlos Arriola/Alfonso Arriaga Sandoval  
Alberto Aziz Nassif/Antonio Barba Álvarez/M. Teresita de Barbieri/Eli Bartra  
José Luis Barros Horcasitas/Agustín Basave Fernández del Valle/Victor Batta Fonseca  
Carlos Bazdresch/Raúl Benítez Manaut/Raúl Benítez Zenteno/Lilia Bermúdez  
Miguel Antonio Bernal/Mercedes Carreras/Fernando Carrión/Jorge G. Castañeda  
Beatriz Castilla/Miguel Ángel Castillo G./Carlos Castillo Peraza/José Rodolfo Castro  
Guillermo Castro Herrera/Jennifer Cooper/Rolando Cordera Campos  
Alejandro Córdova/Rodolfo Corona Vázquez/Fernando Cortés/Guadalupe Cortés A.  
Rodolfo Cruz Piñeiro/Óscar Cuéllar/Ana María Chávez/Luis A. Chirinos Segura  
Rodolfo Duarte Rivas/Robert L. Earle/Carlos Javier Echarri Cánovas/Tom Farer  
Diego Fernández de Cevallos/Otto Fernández Reyes/María Patricia Fernández Vielly  
Mariano Fiallos Oyanguren/Romeo Flores Caballero/Marta Fuentes  
Magdalena Galindo/Johan Galtung/José Gamboa/Mónica Gambrell/Marco Antonio  
Gandasegui/Alfredo Garay/Brígida García/Manuel García y Griego  
Victor Carlos García Moreno/Enrique de la Garza Toledo  
Francisco Giner de los Ríos/Pascal O. Girot/Alonso Gómez-Robledo Verduzco  
Luis González Souza/Louis W. Goodman/Hira de Gortari Rabiela  
Alfredo Guerra-Borges/María Teresa Gutiérrez Haces/Rosario Green  
Rafael Guido Béjar/André Gunder Frank/Peter Hakim/Héctor Hernández Bringas  
Rogelio Hernández Rodríguez/Graciela Hierro/Javier Hurtado  
Eduardo Ibarra Colado/José Miguel Insulza/Pedro Jacobi/Rubí Jiménez Betancourt  
René A. Jiménez Ornelas/Enrique Krauze/Julio Labastida Martín del Campo  
Marta Lamas/Gustavo Leal/Susana Lerner/Elaine Levine  
Francisco López Cámara/Edgar López Garza/Sara Lovera/Lucrecia Lozano  
Carmen Lugo/María de la Luz Macías/Miguel Concha Malo/Mario Margulis  
Paz Consuelo Márquez Padilla/Carolina Martínez/Irina Martínez Jasso  
Alejandra Massolo/Carlos Monsiváis/Luis C. Montaña Hirose/Cesáreo Morales  
Esteban Morales Domínguez/Abelardo Morales G./Alejandra Moreno Toscano  
Porfirio Muñoz Ledo/Humberto Muñoz García/Orlandina de Oliveira/Marvin Ortega  
Yolanda Palma Cabrera/Robert A. Pastor/Marielle Pepin Lehalleur/Carlos Pereyra  
Fernando Pérez Correa/Germán Pérez Fernández del Castillo/Álvaro Portillo  
Mario Posas/André Quesnel/Julieta Quilodrán/Axel M. Ramírez  
Elia Ramírez Bautista/Berenice P. Ramírez López/Stephen J. Randall  
Henry Raymond/Marcelo Rendón Cobián/Teresa Rendón/Federico Reyes Heróles  
Jesús Reyes Heróles/Florencio Rodil Urrego/Manuel Rodríguez Lapuente  
Manuel Rojas Bolaños/Luis Rubio/Arcadio Sabido/Carlos Salas/Américo Saldívar  
Vania Salles/Sandra Samaniego Breach/Jaime Sánchez Susarrey  
Alfonso Sandoval Arriaga/Gregorio Selser/Pablo Serrano Vallejo/Marcela Serrato  
Pedro C. Solís Pérez/James F. Smith/Barbara K. Strickland/Estela Suárez  
Ana Paula de Teresa/Jussara Teixeira/María Luisa Torregrosa/Beatriz Torre  
María Antonieta Torres Arias/Javier Torres Parés/María Celia Toro/Pablo Trivelli O.  
Esperanza Tuñón Pablos/Luz María Valdés/María Eugenia Valdés Vega  
José Manuel Valenzuela Arce/Ricardo Valero/Mónica Vereá Campos/Carlos M. Vilas  
Manuel Villa Aguilera/Immanuel Wallerstein/Carlos Welti/José Woldenberg  
René Zenteno Quintero/Alicia Ziccardi

- 1a. edición, noviembre de 1991.
- © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México.
  - © Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora
  - © 1991 Las características tipográficas son propiedad de los editores.



MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, LIBRERO-EDITOR

ISBN: 968-842-305-X

Derechos reservados conforme a la ley

IMPRESO EN MÉXICO • PRINTED IN MEXICO

---

Instituto de Investigaciones

Dr. José María Luis Mora

Plaza Valentín Gómez Farías 12

San Juan 03730, México, D.F.

GRUPO EDITORIAL

MIGUEL ANGEL PORRUA, S. A.

Amargura 4, San Angel

01000, México, D. F.

FLACSO

Sede Académica de México

Camino al Ajusco km. 1.5

10740 México, D. F.

Quito:  
*planeación y gobierno municipal*

FERNANDO CARRIÓN\*

CONSIDERO que este evento es muy importante porque nos reunimos un 12 de octubre, a un año del Quinto Centenario de la llegada de Colón a este continente, principalmente para elaborar propuestas de análisis, de alternativas, de posibilidades integradas para el conjunto de América Latina, lo cual es muy valioso para aquellos que hoy tenemos responsabilidades a nivel de la gestión municipal y de la investigación urbana.

Pero también lo es, en la medida en que permitirá relacionar a dos grupos que al menos hasta el momento, han actuado aisladamente en América Latina: los académicos y los que toman decisiones. Yo provengo del campo académico luego de haber sido investigador en el Centro de Investigaciones CIUDAD durante 12 años, donde he desarrollado mi vida profesional en este ámbito. Actualmente me encuentro en la gestión pública como Director de Planificación del Municipio de Quito, con lo cual he dejado de ser investigador y expectador, pasando a ser objeto de las investigaciones sobre las políticas urbanas.

Antes yo criticaba con énfasis el desarrollo urbano de la ciudad. Ahora, incluso con mis propios compañeros del centro de investigaciones me veo sometido a sus presiones y críticas. Por ello me parece interesante que recapitulemos sobre las experiencias. Esto se refuerza con lo que Alejandra

\* Director de Planeación del Municipio de Quito, Ecuador.

Moreno planteaba respecto a la necesidad de evaluar nuestras experiencias en estos ámbitos, para encontrar puntos de acuerdo, lo cual tiene mucho sentido.

Desde el mundo de la academia, se considera que los paradigmas son exclusivamente propios de los académicos, que las teorías y los marcos teóricos no deben rebasar estos límites, al extremo de reducir las posibles y evidentes relaciones sociales con otros niveles del conocimiento. Sin embargo, los portadores de los paradigmas son grupos muy heterogéneos y diversos con actores sociales que van desde los académicos pasando por los políticos, a los tecnócratas. Esto no hace sino revelar que desgraciadamente no se ha logrado articular en el interior de los mismos paradigmas las distintas etapas, los distintos ciclos de un mismo proceso de conocimiento.

Para mí ésta no ha sido una preocupación nueva, ya que en 1987 organicé un seminario en Quito, que buscaba justamente hacer una evaluación de la investigación urbana en los últimos 30 años. El nombre del seminario fue "La investigación urbana en América Latina, caminos recorridos y por recorrer." A aquel seminario se había invitado a un grupo relativamente importante de investigadores urbanos de América Latina y a un grupo reducido de políticos para tratar de establecer vínculos y mediaciones entre estos dos sectores; sin embargo en ese seminario no se logró concretar lo que buscábamos.

Ahora desde la función pública en la Dirección de Planificación del Municipio veo la necesidad de continuar con este proceso, mediante una evaluación de las políticas urbanas implementadas en los distintos municipios en América Latina. Por eso me pareció extraordinaria la iniciativa de realizar este evento, porque justamente el tema "ciudad y política urbana" sintetiza la misma preocupación de ligar dos sectores sociales que se encuentran claramente separados -investigador y político. Veo a este evento como una continuidad de la reunión de Quito en 1987.

Pero esta idea también logrará afianzarse con una nueva reunión que estamos preparando y que tendrá tres objetivos:

- 1) Hacer una evaluación de las políticas urbanas municipales.
- 2) Discutir, a la luz de las propuestas que se están realizando, cuál va a ser la ciudad de América Latina en el año 2000.
- 3) Proponer la creación de una red de Direcciones de Planificación Municipal en América Latina en la que participen también investigadores.

Entrando al tema de este encuentro voy a plantear básicamente tres cuestiones:

- 1) La problemática urbana de Quito.
- 2) Cómo ha sido vista e interpretada esta problemática.
- 3) Cómo la administración municipal, a la que pertenezco, formula estrategias para enfrentar estos problemas.

En primer lugar me parece muy importante tener en cuenta que, al menos en la perspectiva ecuatoriana, la existencia de ciudades es una condición necesaria pero no suficiente para que existan políticas urbanas; de allí que habría que cuestionar la existencia de políticas urbanas o, al menos plantearnos si la falta de una política urbana es justamente la existencia de una política urbana.

Esta ausencia de políticas urbanas se actualiza en América Latina en un contexto caracterizado por una profunda crisis económica, donde las políticas de ajuste han privilegiado al sector externo de la economía desmereciendo al resto de las actividades estatales. Tiene prioridad la paridad cambiaria con el dólar, el pago de la deuda externa, la promoción de las exportaciones, etcétera, sobre las políticas internas, las políticas sociales. Por ende las políticas urbanas constituyen un tema de gran importancia que debe, por un lado, ser rei-



vindicado y asumido por nosotros y, por otro, redefinido o explicado.

Ecuador tiene dos grandes ciudades: Guayaquil con cerca de 2 millones de habitantes y Quito que es la capital del país que tiene un millón 300 mil habitantes. Las dos concentran casi un 30 por ciento de la población ecuatoriana y Quito tiene una tasa anual de crecimiento del 4.1 por ciento. Su territorio es de 37 mil hectáreas divididas en 19 mil urbanas y 18 mil de protección. El cantón Quito, que es la jurisdicción del municipio de Quito, cuenta con más de 6 mil kilómetros cuadrados.

Cada una de estas dos ciudades son cabezas regionales: mientras Guayaquil se ubica en la Costa, donde se localiza una economía básicamente de agroexportación, sustentada en la plantación de banano, café, etcétera, y del puerto comercial e industrial. Quito está enclavado en la sierra a 2 mil 800 m de altura y es la cabecera regional del sistema de producción atrasado que se funda en la hacienda precapitalista y en ciertas actividades económicas terciarias y secundarias.

En 1970, con el advenimiento del *boom* petrolero en el país, la sociedad nacional se modifica sustancialmente y como correlato las ciudades también. Quito particularmente sufre un notable cambio como consecuencia de su jerarquía política: como el petróleo es explotado y comercializado por el Estado y la capital del país es Quito, gran parte de las regalías petroleras se invierten en esta ciudad. Los flujos migratorios del país comenzaron a orientarse a la urbe capitalina, generando en su conjunto un crecimiento y complejización de la sociedad local, sobre la base de una demanda solvente, ligada a los sectores medios y una diversificación del estrato popular urbano. Pero la misma capacidad estatal se amplió considerablemente a partir de los años setenta.

De allí que la hipótesis que manejemos es que Quito es otra ciudad a partir de este momento. En lo territorial, Quito pasa de alrededor de unas 4 mil 500 hectáreas a fines de los

sesenta, a las 19 mil hectáreas que tiene a principios de la década de los noventa. Esto significa que la ciudad en 20 años ha incrementado su área en aproximadamente cinco veces, y sobre la base de una lógica totalmente especulativa:

- 1) Mientras se produce este incremento del área, la población crece "sólo" en dos veces y medio; es decir que no crece por una presión demográfica.
- 2) El crecimiento territorial de la ciudad se hizo sobre un 40 por ciento de áreas vacantes o de uso especulativo.
- 3) El precio de la tierra se incrementó en siete veces. Esto permite concluir que el crecimiento vertiginoso que tuvo Quito en este periodo se debe más a presiones de tipo económico de ciertos sectores.

En este periodo en Quito hubo el primer experimento neoliberal que se hace en Ecuador, descrito con el manejo de la tierra urbana, al expandirse los límites urbanos de la periferia. Esto es interesante porque se acepta que a mayor cantidad de bienes en el mercado el precio de los mismos tiende a bajar. Sin embargo, el mercado de la tierra opera de manera distinta, más bien a mayor cantidad de tierra disponible su precio se incrementa sustancialmente.

No sólo se ha producido una expansión de la ciudad, sino también el territorio se ha modificado en su forma. La ciudad de Quito en la década de los setenta era una ciudad lineal, en su extremo longitudinal tenía alrededor de 20 km y transversalmente distancias reducidas, incluso en una zona existe una especie de garganta, que no llegaba a 3 km. Quito es una ciudad muy larga y extendida, que se desarrolla enclavada en un valle con dos montañas que la están delimitando a sus costados Oriente y Occidente. Quito era una ciudad longitudinal, una ciudad muy larga con una segregación residencial altamente definida: al norte de la ciudad los sectores de ingresos medios y altos, en la zona central de la ciudad se ubicaba el tugurio y en el sur básicamente los sectores populares.

Hasta la década de los setenta ésta era la descripción, sencilla pero verídica, de la ciudad, que con su crecimiento, las relaciones que la sustentaban también tendieron a modificarse. La centralidad urbana que coincidía con el centro histórico, se modificó y diversificó, dando lugar al nacimiento de una serie de centros alternativos. Por ello Quito pasa de ser una ciudad unicentral a ser policentral, lo cual cambia sustancialmente la forma de organización del territorio.

La industria, con los ingresos petroleros tiende a localizarse en la periferia de la ciudad principalmente en los valles ubicados en el costado oriental o en las vías panamericanas norte y sur, modificando de manera radical las relaciones entre el centro y la periferia, al producirse una división técnica del trabajo en el interior de ciertas firmas, en términos de que en el centro de la ciudad se desarrollan sus actividades administrativas y en la periferia se localizan las productivas. Esto es posible gracias al desarrollo relativamente importante de los medios de comunicación, y a que se construyen las autopistas, principalmente hacia los valles y se mejoran los medios de comunicación.

Al igual que la industria, el comercio implanta nuevas formas de operación a través de la construcción de los grandes centros comerciales en la periferia de las ciudades. El comercio, hasta la década de los setenta, se realizaba en el centro histórico, donde estaba concentrada la demanda, pero a partir del *boom* petrolero, se construyen los centros comerciales, al estilo norteamericano, ubicados en la periferia de la ciudad. Con ello se establecen nuevas formas de relación entre el centro urbano y la periferia que tiene ya nuevos centros.

Algo similar ocurre con la vivienda. Quito había sido un poco la excepción en América Latina al no contar con el elevado número de colonias populares, favelas, villas miseria, que tienen otras ciudades de América Latina y aun Guayaquil. Quito se consideraba una excepción, pero justamente con la saturación y la elevada densidad poblacional del centro histórico y la expulsión de la población rural, aparecen

en Quito los barrios periféricos precarios. En la actualidad una cuarta parte de la población de la ciudad vive en la zona periférica. Con ello Quito ha dejado de ser la excepción y presenta un patrón de ocupación del suelo similar al de las demás ciudades latinoamericanas.

A nivel social también se han producido cambios sustanciales: la población creció en dos veces y medio, con una alta tasa que prevé la duplicación de la población cada 16 años. Así, no sólo creció la población en términos cuantitativos sino que también se transformó en términos cualitativos. Cerca de una cuarta parte de la población habita en la periferia, lo cual significa la aparición de un nuevo actor social. Hasta la década de los años setenta los sectores populares eran principalmente inquilinos que habitaban en la zona central. Ahora son propietarios en la zona periférica, lo cual les confiere un carácter y un contenido social distinto. Su relación con la ciudad es distinta porque, por ejemplo, antes la relación entre trabajo y reproducción se desarrollaba al interior de la misma unidad familiar en la misma casa; ahora hay un desdoblamiento, en tanto que la reproducción se hace en la periferia y la producción se lleva a cabo al interior del centro.

Hay nuevos actores que crecen aceleradamente ligados a la informalidad de la economía y en general a un conjunto de las prácticas sociales urbanas, sobre todo aquellas que tienen que ver más con la venta callejera y la urbanización de la periferia que con la crisis, han tenido un desarrollo espectacular al grado de que la informalidad se ha generalizado prácticamente a toda la ciudad y a todos los niveles.

Pero si bien hay nuevos sectores sociales a nivel popular, debe remarcarse que la clase obrera ha tenido una reducción considerable. En la primera etapa del auge petrolero se introdujeron industrias con alta tecnología, con una alta composición del capital, que no requerían la absorción significativa de nueva mano de obra; pero sí generaron expectativas de una oferta de empleo que siempre estuvo muy por

debajo frente a la demanda creada por migración y crecimiento vegetativo. Cuando la economía entró en crisis y se cerraron algunas industrias, y otras simplemente se estancaron, la clase obrera tendió a perder peso dentro del conjunto de los sectores populares.

En los sectores de altos ingresos también han habido cambios significativos. El sector inmobiliario creció sustancialmente y se modificó. Anteriormente existía una industria de la construcción muy precaria ligada más bien a las profesiones liberales, como la ingeniería y la arquitectura. A partir del *boom* del petróleo se constituyó una alianza entre los terratenientes urbanos y esta industria de la construcción en nacimiento, amparada principalmente por el crecimiento del Estado. Esto dio lugar a la formación de una nueva fracción del capital: la de promoción, que tiende a controlar el uso y la propiedad del suelo en Quito.

Éstos son algunos ejemplos de que hay un crecimiento poblacional y una complejización de la sociedad local.

En el orden político, hay algunos cambios. Creció el aparato estatal y se dio un fuerte proceso de centralización, basado en la propia Constitución ecuatoriana que establece una doble modalidad de descentralización: de manera funcional y de manera territorial. En base a esta determinación legal dicotómica la descentralización territorial ha sido absorbida por la descentralización funcional. Por ejemplo, los servicios siguen siendo legalmente obligación de los municipios siendo, en la práctica, traspasados a organismos de descentralización funcional, que dependen directamente del ejecutivo a nivel nacional. En este caso están una serie de organismos que producen o administran la energía eléctrica, el agua, las comunicaciones, etcétera, que pasan de las circunscripciones municipales a las del poder ejecutivo nacional, con el consecuente proceso de traspaso de funciones con sentido centralizador y concentrador.

La ciudad de Quito, tal como hemos señalado, creció y se transformó notablemente. Sin embargo, este proceso no ha

estado acompañado por, al menos, una puesta a tono del aparato municipal o, lo deseable una modificación sustancial que no sólo siga los cambios que se han producido en la ciudad sino que se les adelante.

Cuando llegamos al municipio nos encontramos con un aparato municipal obsoleto, que había perdido muchas de sus competencias y atribuciones, un aparato municipal sin credibilidad y prestigio, una crisis de representación muy grande, la carencia de recursos a todo nivel, etcétera. La suma de todos estos factores nos llevó a presumir que esta situación expresaba también una crisis de gobernabilidad, que en su conjunto mostraban a un municipio obsoleto y a una realidad estatal absolutamente centralizada, alejada de la ciudadanía.

Para enfrentar cualquier problema inherente y propio del municipio nos tenemos que coordinar con una multiplicidad de instituciones del sector público. El caso típico es el del transporte donde actúan no menos de 17 instancias estatales para definir por dónde debe pasar una línea de autobuses. En los casos de ciertos nudos problemáticos alrededor de la vivienda, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, entre otros, la situación es igual o mucho más compleja.

Ahora bien, ¿cómo se han pensado estos problemas desde el municipio? El municipio ha tenido dos lógicas para atacar estos procesos. Una forma ha sido a través de los llamados planes reguladores, que han dado lugar a que Quito sea una de las pocas ciudades en América Latina que prácticamente tiene un plan cada cinco años: tuvimos uno en 1967, otro en 1971, otro en 1981, y nosotros estamos haciendo otro.

Pero hay que preguntarse, ¿qué es lo que ha pasado con estos planes? Yo creo que, por un lado, hay un pensamiento de la ciudad en términos ideológicos que encuentra su legitimidad en un discurso racionalizador que alcanza su punto culminante al contraponer a Quito como “la ciudad del orden” con Guayaquil como “la ciudad del caos”. Una ciudad

del orden tiene que tener un plan. Más que una visión sobre el devenir de la ciudad, es una posición ideológica sobre ella y en algunos casos un requisito que imponen los organismos internacionales de financiamiento.

En algunos casos como el de agua potable se requirió una serie de estudios para otorgar financiamiento. Había que demostrar la necesidad de la demanda y la posibilidad de gestión del servicio. Con el paso del tiempo se fueron sumando estos estudios, principalmente los del agua potable y se representaron como un plan global de la ciudad.

Entonces los planes responden a necesidades ideológicas, también a requerimientos del capital financiero internacional, a una racionalización *expost*, así como a la búsqueda de nuevos escenarios. Su principal énfasis está compartido entre la determinación de usos de suelo y zonificaciones con la necesidad de subsanar la principal preocupación: la cuestión del déficit de los servicios. Como ha sido tan notorio el déficit de agua, de alcantarillado y del equipamiento en general, lo que tenemos que hacer es administrar el déficit.

Durante el principio de la década de los setenta se dio más peso a las empresas de agua potable, de alcantarillado y de rastro, que al conjunto del concejo municipal. Si se revisan los presupuestos del concejo municipal y el de la empresa del agua potable, se ve claramente que esta última tiene muchos más recursos que el propio concejo municipal. Este manejo surge porque los concejos se eligieron popularmente, en cambio los miembros de las empresas son elegidos por mecanismos de tipo corporativo, donde hay representantes de colegios gremiales y también representantes del concejo (uno o dos concejales), hay presencia de las empresas privadas y del gobierno central. Entonces se privilegió el manejo de las empresas, se privilegió esta conformación de dos directorios por sobre el concejo municipal. Esto ha significado una restricción de la autonomía municipal que proviene de la soberanía popular, de la elección de representantes.

Ahora desde la perspectiva académica yo creo que no ha habido una visión global, una visión unitaria de la ciudad de Quito. La ciudad ha sido vista más bien a través de los temas dominantes que han tenido determinados comportamientos y financiamientos. A principios de la década de los setenta el tema dominante era la renta del suelo y a partir de eso se hacía la interpretación del conjunto de la ciudad. Después fueron las políticas urbanas y ahora son los servicios. A partir del análisis de cada uno de ellos se hacían generalizaciones sobre la ciudad en su conjunto.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la propuesta de la actual administración?

Desde hace un poco más de dos años nosotros proponemos abandonar aquellas visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación, que exigían tener metas, estrategias, etcétera. En un contexto como el que vive el Ecuador de gran inestabilidad económica y política, donde el clientelismo intraestatal o social es permanente, pensar a largo plazo, si bien es necesario es realmente imposible.

De allí que sea preferible, por un lado, regresar a aquellos principios del urbanismo y de cómo se pensaba la ciudad y por otro lado, principalmente a causa del agravamiento de la problemática urbana y de la existencia de un diagnóstico latente, actuar sobre lo evidente con base en objetivos que se los internalice. El planteamiento fundamental que estamos haciendo es el recoger la idea de la ciudad democrática, retomar la propuesta del derecho a la ciudad.

Si nuestras ciudades son ciudades antidemocráticas lo lógico es pensar en su antítesis: la ciudad de la democracia. Si nuestra ciudad ha excluido del proceso de desarrollo urbano a grandes capas y masas de la población, lo lógico es pensar en el derecho que estos sectores tienen al disfrute y uso de la ciudad. Creo que a través de estas definiciones, podemos tratar de reencontrar lo que puede ser aquella utopía, aquella ciudad a la que nosotros queremos llegar. Estos temas se vienen reflexionando en América Latina, desde hace algunos



años: allí, por ejemplo la propuesta limeña de Izquierda Unida de la ciudad para todos; o la chilena respecto de la ciudad democrática.

Ésa es la línea de acción, la línea de política urbana que nosotros debemos retomar, olvidarnos de que vino de afuera, principalmente de las consultoras internacionales y absorber los procesos que ya existen en múltiples aspectos. Esto no sólo es una opción para algunos sino que deseamos involucrar a múltiples sectores sociales. La realidad de nuestros pueblos es altamente heterogénea, presenta una diversificación muy significativa y cada sector requiere una respuesta inmediata.

Con esta idea matriz hemos elaborado un plan operativo que contiene varias estrategias de las que voy a presentar, a manera de ejemplo, cuatro o cinco que son las principales. Cada una de estas estrategias proviene de los núcleos problema, que se configuran a partir de la identificación de temas aglutinantes que en su conjunto buscan soluciones sociales y producción de ciudad.

La primera estrategia tiene que ver con la planificación. La principal preocupación que tiene esta administración es la crisis de gobernabilidad de la ciudad. Hay una obsolescencia de la estructura administrativa y política, así como una falta de representatividad en el municipio y en el concejo municipal. Hay también problemas relacionados con los instrumentos de la planeación. Por ejemplo: la reglamentación vigente es de 1967, cuando se pensaba en una ciudad que en el año 2000 tuviese 7 mil hectáreas. Hoy a diez años de esa fecha, Quito tiene 37 mil hectáreas.

El proyecto principal que se presentó al presidente de la República y al Congreso Nacional, es la denominada Ley del Distrito Metropolitano de Quito. La Constitución Política del Ecuador establece que Quito es un Distrito Metropolitano sin señalar sus atributos. Nosotros hemos recogido esta indefinición y la hemos desarrollado mediante un proyecto de Ley que se fundamenta en tres principios: la democratización, la descentralización y la participación.

Su contenido entre otras cosas plantea lo siguiente: actualmente Quito es cabecera cantonal, es capital de la provincia de Pichincha y es a la vez la capital del Ecuador. Con la propuesta de ley, Quito sería exclusivamente la capital del Ecuador, lo cual significa crear una nueva capital para la provincia, una nueva cabecera para el cantón y la creación de tres nuevos cantones.

Dentro del territorio del Distrito Metropolitano se plantea la existencia de 9 zonas metropolitanas que, a su vez, darán cabida a las parroquias y a las identidades sociales urbanas (los barrios). Esta división territorial tiene connotaciones administrativas, políticas y de planificación, está jerárquicamente dispuesta y podrá ser modificada por el concejo metropolitano. A cada nivel territorial le corresponde una forma de representación política y formas particulares de gestión. También se reconocen, dentro de la organización del territorio, a las comunidades étnicas existentes, sobre la base de la propiedad comunal y de su propia forma de gobierno, el cabildo comunal, con sus respectivas mediaciones hacia el concejo metropolitano.

La forma de gobierno del Distrito Metropolitano se estructura a partir de un alcalde, cabeza ejecutiva, y un Concejo Metropolitano, instancia legislativa que operaría con un plenario, y las respectivas comisiones obligatorias y especiales. Las comisiones permanentes son exclusivas de los concejales y las especiales podrían constituirse con la representación de otros sectores de origen no exclusivamente partidario como, por ejemplo, de los colegios profesionales, de ciertas comunidades de base, empresariales, etcétera.

A nivel de las zonas metropolitanas se tendrá un administrador zonal elegido a través de una terna que presente el alcalde metropolitano al concejo metropolitano. Tendrá también un cabildo zonal proveniente de la representación surgida de las juntas parroquiales.

Dentro de esta propuesta general se han ido estructurando los proyectos de la estructura socio-espacial del Distri-

to Metropolitano, los planes zonales y parroquiales, el plan maestro del centro histórico, el plan ciudad Quitumbe, el sistema urbano de información, los asentamientos populares, la concientización y coordinación interinstitucional, entre otros.

La segunda estrategia que vale la pena mencionar es la del financiamiento. En general, los recursos municipales en el Ecuador son muy escasos, no llegan a representar el 10 por ciento del presupuesto nacional. En el caso de Quito, la estructura del presupuesto ha estado compuesta por una mayor cantidad de ingresos externos que internos, más o menos en una proporción de 7 a 3. En cuanto a los gastos, la distribución es también 7 a 3 entre gasto corriente y de inversión, respectivamente. Con esta capacidad de inversión, la gestión del municipio es limitada.

Esta situación llevada al extremo ha significado que ciertos municipios se dediquen a solventar los conflictos internos a sus propias estructuras políticas, por encima de sus fines fundamentales, de su propia función de gestión y gobierno de la ciudad. Se han transformado prácticamente en estructuras políticas cerradas, que han perdido sus atribuciones, sus competencias y evidentemente capacidad económica.

Esta doble tendencia del gasto corriente por encima del de inversión y de los ingresos externos sobre los internos ha sido revertida por esta administración con dos políticas:

- 1) A través de la justicia tributaria señalada por el alcalde de que "el que más tiene más pague", y
- 2) a través de la política de que "el municipio se pare en sus propios pies".

Estos dos planteamientos se concretaron con la creación de una tasa de basura y el elevamiento de las de servicio, principalmente, de agua potable; y el incremento del impuesto predial. Este último se hizo con base en el cruce de una sectorización con los respectivos usos de suelo. Esto significa que los sectores con mayores servicios y equipamientos, que

son aquéllos donde viven los sectores de altos recursos económicos, tienden a tributar más; igual ocurre con las actividades comerciales, bancarias y administrativas.

Tampoco se puede dejar de mencionar el papel desempeñado en el campo de las relaciones internacionales, que le ha permitido obtener recursos de distintas fuentes provenientes de gobiernos de países amigos, de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Naciones Unidas) y también fundaciones. Gran parte de los recursos de los países y fundaciones han sido donaciones que han permitido que pueda recuperar su capacidad de endeudamiento y echar andar nuevos proyectos de inversión.

La tercera estrategia tiene que ver con el problema de la vivienda. Quito tiene un déficit acumulado cercano a las 90 mil unidades que se incrementa anualmente en 10 mil. Es la primera vez en la historia moderna que un municipio decide enfrentar el problema de la vivienda como un problema propio. Generalmente, el problema de la vivienda formó parte de la gestión estatal a través de las distintas formas de seguridad social y, a partir de 1960, con el mutualista y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). El municipio de Quito expropió 4 haciendas al sur de la ciudad, con alrededor de 250 hectáreas, así como algunas propiedades en el Centro Histórico para destinarlas a este fin. Con estas adquisiciones, sumadas a las propiedades con que contaba, ha logrado estructurar una propuesta cercana a las 20 mil soluciones, con lo cual supera con creces lo realizado por el gobierno nacional en las últimas administraciones.

El proyecto más importante es el llamado "Ciudad Quitumbe" con una oferta de alrededor de 14 mil viviendas que cuenta con distintas modalidades tecnológicas, niveles de desarrollo, sectores sociales demandantes, etcétera. Luego le sigue el programa de "Turubamba de Monjas" con más de mil viviendas, "Mercedes Ayala" y "San Miguel del Común" con 150. Por otro lado tenemos los distintos proyectos de

rehabilitación de vivienda en el centro histórico con más de 200 y la generación de líneas de crédito para mejoramiento de vivienda en conjunto con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Para concluir quisiera simplemente detallar las restantes estrategias con el fin de que se tenga una visión global aunque por cierto somera: de modernización administrativa, social, de vialidad y transporte, de servicios y equipamiento, del centro histórico, de higiene y medio ambiente, de comunicación.

# Índice

	Pág.
PRESENTACIÓN .....	5
<i>Hira de Gortari y José Luis Barros Horcasitas</i>	
CIUDAD DE MÉXICO: LA ACCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL ANTE LOS PROBLEMAS URBANOS .....	9
<i>Alejandra Moreno Toscano</i>	
BUENOS AIRES EN LOS NOVENTA: GOBIERNO Y CIUDAD .....	23
<i>Alfredo Garay</i>	
EL GOBIERNO DE LA CIUDAD Y EL ROL DE LAS ONGD: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL CASO DE LIMA .....	39
<i>Luis A. Chirinos Segura</i>	
Introducción .....	39
I. Una mirada sobre los problemas de Lima .....	40
II. Autoridades locales en busca de un programa .....	43
III. Izquierda Unida en el gobierno de Lima Metropolitana .....	45
IV. Elementos de reflexión .....	49
MONTEVIDEO: LA PRIMERA EXPERIENCIA DEL FRENTE AMPLIO .....	53
<i>Álvaro Portillo</i>	
QUITO: PLANEACIÓN Y GOBIERNO MUNICIPAL .....	67
<i>Fernando Carrión</i>	

- DESAFÍOS PARA LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CHILE EN EL RETORNO  
A LA DEMOCRACIA ..... 83**  
*Pablo Trivelli O.*
- GESTIÓN MUNICIPAL Y CONFLICTO: EL MUNICIPIO DE SÃO PAULO 95**  
*Pedro Jacobi*
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES: SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN ..... 109**  
*Alicia Ziccardi*