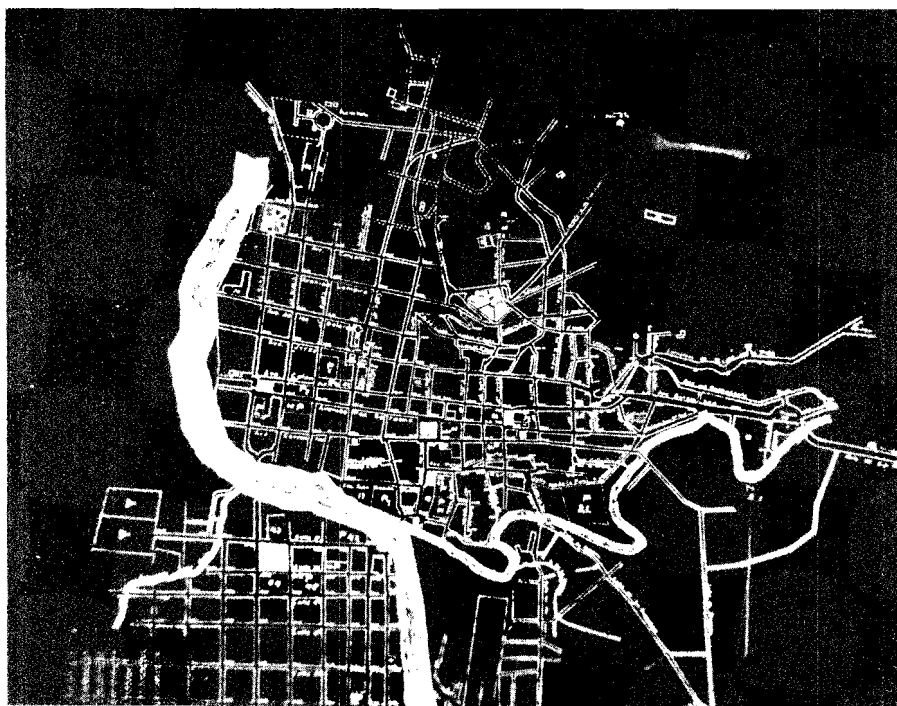


# LA PLANIFICACION DE LA CIUDAD. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

MARIO LUNGO  
*Coordinador*



CADES

CUADERNO N° 1



FLACSO

2000

REG. 125  
CUT. 783  
BIBLIOTECA - FLACSO

Esta publicación es resultado del primer Seminario del Proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR".

El contenido de los artículos es de responsabilidad de los autores y no refleja, necesariamente, la opinión de las instituciones organizadoras.

Esta edición ha sido financiada por la Fundación Ford.

## INDICE

Presentación: Rafael Guidos .....	7
1. Notas en torno a la planificación y desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador. .... Mario Lungo	9
2. Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana. .... Raquel Rolnik	23
3. Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992) .....	45
Fernando Carrión	
4. Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli .....	65
Jorge Ruíz de Somocurcio	

### 3

## QUITO: UNA EXPERIENCIA DE GESTION URBANA (1988-1992)

*Fernando Carrión\**

### INTRODUCCION

Este trabajo pretende mostrar algunas de las ideas fuerza que guiaron la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito de la Administración Municipal 1988-92, a través de lo que la Dirección de Planificación desarrolló. Son criterios generales, que culminan con la formulación de una propuesta de gestión, del proyecto de Ley de constitución del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), y del respectivo Plan de Desarrollo Metropolitano.

La reflexión realizada proviene de la experiencia desde adentro, como copartícipe del proceso. 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 primario que no compromete a la Institución; ello significa que es un trabajo personal en proceso de elaboración, sobre la base de una experiencia colectiva.

El trabajo se compone de las siguientes partes: una primera, que describe sintéticamente los procesos de constitución del Area Metropolitana de Quito y su situación actual; una segunda, que presenta la concepción del DMQ a través de los objetivos y principios básicos que deben considerarse para la formulación del proyecto; una tercera, que desarrolla la propuesta, en base a la gestión, planificación y legislación; finalmente, a manera de reflexiones generales, se señalan algunos retos hacia el futuro.

---

\* Director de Planificación de la Municipalidad de Quito.

## 1. CONFORMACION DEL AMBITO DE LA PROPUESTA

Quito con 1'200.000 habitantes distribuidos en más de 19.000 hectáreas, es una ciudad que ha sufrido sustanciales transformaciones en estos últimos años en los órdenes territorial, social y político-institucional, tal como se describe a continuación:

*Una organización territorial* que ha crecido en más de cuatro veces desde el año de 1970 en que tenía 4.500 has, a 1990 con 19.000. Desde la década del setenta el precio de la tierra creció en más de 7 veces, sobre la base de una expansión urbana sin requerimientos sociales reales que mantiene alrededor del 40% de área vacante o libre. Esto nos demuestra que su crecimiento se sustentó en criterios especulativos excluyentes, que condujeron al incremento de la segregación urbana y de los déficits de servicios, equipamientos y vivienda,

Pero también la organización territorial en los últimos 20 años sufrió sustanciales modificaciones en todos sus órdenes. Si antes de este período, la estructura urbana era longitudinal, según el criterio geográfico norte-centro-sur, en la actualidad tiene una forma de organización metropolitana que partiendo de la zona central proyecta cinco radios hacia la periferia a través de los valles. De esta manera, la microregión de Quito ha sido el escenario de importantes mutaciones: desde la ciudad central y núcleos urbanos menores situados a su alrededor, ha evolucionado hasta un área conurbana que expresa un espacio económico con fuertes interrelaciones internas por distribuciones regionales de población, localización de actividades secundarias y terciarias, uso del territorio, flujos de bienes y personas.

*Una organización social* donde el componente demográfico tiene un peso central: la población pasa de 535.000 en 1974 a 1.200.000 en 1990, habiéndose duplicado la población. El ritmo de crecimiento de Quito, ha mantenido una elevada tasa promedio de de 4.7% entre 74-82 y de 3.8% entre 1982-90. Esta tendencia de crecimiento muestra una dinámica poblacional superior a la tasa promedio nacional del periodo intercensal.

Si bien el crecimiento poblacional ha sido importante, lo más significativo es la complejización y transformación de la sociedad. Nuevos actores sociales han aparecido en la escena local: los informales, las mujeres, los ecologistas, etc., así como también nuevas formas de capital como el de promoción que logra articular la industria de la construcción con la propiedad inmobiliaria.

*Un sistema institucional público-privado de administración* de la ciudad en el que las competencias no están definidas y son más bien contradictorias, en el que el Municipio ya perdió su condición de administrador de la ciudad. Producto de la crisis económica, la centralización política y la desregularización estatal, han agudizado el desgobierno de la ciudad y reducido al mínimo de la implementación de políticas urbanas.

El Municipio ve desbordada su capacidad de intervención por la magnitud de las inversiones que supone la superación de tales problemas, así como por la falta de canales apropiados de cooperación e intervención entre los ciudadanos y el gobierno local. La pérdida del control de los procesos socio-espaciales es probablemente el más relevante, pues lleva consigo una gestión muy primaria del Municipio en aspectos tales como habilitación del suelo para fines residenciales y dotación de agua potable, alcantarillado, equipamientos comunitarios, transporte, entre otros. Pero también se expresa en una falta de legitimidad y representación, que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil respecto del Municipio.

*Una planificación*, que ha conducido a que para Quito hayan sido elaboradas cuatro propuestas de planificación urbana, todas ellas con la perspectiva de racionalizar su crecimiento y auspiciar el desarrollo urbano, nos permitiría hablar de la ciudad "más planificada" del Ecuador, sin que esto disimule la anarquía en su crecimiento. Estas propuestas identifican la intencionalidad de planificación que expresa el Municipio, con modalidades que van desde "plan regulador", seguido luego por el "desarrollista" y finalmente por el plan en "la crisis".

En la década de los setenta, serán las propuestas tecnocráticas de planificación urbana con las que el Estado reconozca a lo urbano como problemática de interés general y busque resolver "las patologías" urbanas. Se reemplaza el sentido de transformación o de futuro por el del apuntalamiento a las tendencias generales del proceso urbano y de su control social, basándose en una visión de la realidad fragmentada que no permite ver a la ciudad como unidad. El discurso será mucho más tecnocrático, con lo cual la "visión humana" presente en las propuestas de la década del cuarenta desaparece por completo en el conjunto de cifras, fórmulas y apartados.

En los ochenta, la tónica general fue la exclusión de lo urbano como parte sustancial de las políticas públicas. La política urbana se reduce a su inexistencia. Sin embargo en 1978, cuando se inicia el proceso de redemocratización del país,

con una nueva Constitución que reconoce los procesos de conurbación iniciados en los setenta en la microregión de Quito, se define a Quito como Distrito Metropolitano, Capital de la República, que deberá administrarse bajo una ley específica.

Como resultado tenemos una lógica de urbanización, con características especulativas, segregacionista y expansiva que hace crisis, tal como se manifiesta a través de una problemática que supera los ámbitos tradicionales de lo "local". Y un modelo de gestión, atomizado y disperso que conduce a que el Municipio tenga dificultad de administrar la ciudad, tanto por la carencia de instrumentos de decisión idóneos para el corto y largo plazo, cuanto por la obsolescencia de un aparato burocrático centralizado para la ejecución de proyectos y contacto con los ciudadanos. En otras palabras, se tiene que el crecimiento de la ciudad, la modernización del Estado, la falta de visión de futuro y la crisis de legitimidad del Municipio, alejaron la posibilidad de solución de los problemas urbanos, en un contexto en el que también la población perdió las posibilidades de participación, el sentido de pertenencia e identidad.

## 2. LA CONCEPCION DE PROPUESTA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

### 2.1. *Los principios*

En este contexto, la política urbana en la ciudad de Quito debe ser diseñada para sortear la crisis urbana, dirigiendo el desarrollo urbano hacia la constitución de una nueva ciudad y una nueva forma de gestión (hacia su "renacimiento").

Esta política debe inscribirse en una propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local, definida en términos del *derecho a la ciudad democrática* ha ser aplicada, sostenida y desarrollada en la gestión, legislación y planificación. Ello significa que 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 formulan los siguientes principios:

***Profundizar la democracia:*** Las modalidades del proceso urbano de Quito 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, en una minoría que tiene todos los servicios y equipamientos, configurando 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 metropolitana.

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 Municipio que surja de bases socio-territoriales más representativas.

***Promover la descentralización:*** Las características del proceso de urbanización ecuatoriano, concentrador y excluyente, han determinado que en la ciudad de Quito se centralice 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 la ciudad. El Centro histórico es, además, centro urbano con especificidades nacionales.

Se requiere redefinir el proceso urbano de Quito, 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 Quito desde épocas pre-incaicas contó con formas de organización social donde la participación de la población fue 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; c) generalización de la ejecución y la toma de decisiones; d) elección de representantes; e) fiscalización de las acciones; f) fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como las formas de representación popular.

## 2.2. Los Objetivos

Con estos principios generales y de acuerdo a las atribuciones que se derivan de la Ley de Régimen Municipal y a los planteamientos políticos respaldados por el voto popular se concretan en los siguientes objetivos:

- Ejecutar el mandato constitucional —artículo primero— de creación del Distrito Metropolitano, estableciendo las bases para la conformación de un gobierno municipal sustentado en una amplia y democrática participación popular.
- Delinear los mecanismos de gestión y administración municipal, para que el Concejo recupere el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano (mayor legitimidad); estableciendo para ello, amplios y flexibles modos de coordinación con los gobiernos locales, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado (poder local más fuerte).
- Definir los condicionamientos, limitaciones y necesidades actuales y futuras de la sociedad local que permitan asegurar la satisfacción de las demandas de empleo, suelo, vivienda, servicios, equipamiento comunitario, transporte y abastecimiento. Parte importante de estas deficiones será la preservación del medio ambiente y la adopción de medidas de seguridad frente a los riesgos naturales.
- Adoptar como instrumento para la realización de los objetivos, políticas y estrategias planteadas por el Municipio de Quito, un sistema de planificación

integral que incluya, además de la problemática espacial, los aspectos relacionados en el desarrollo social, económico, y administrativo del Cantón.

### 2.3. *El carácter de la Planificación*

Entenderemos por planificación a 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, concebido a manera de un principio en proceso también de construcción y transformación y no hacia un modelo preconcebido e ideal de ciudad.

- La Planificación no debe ser entendida 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. De allí que su sentido debe definirse situacionalmente.
- La planificación debe ser entendida como un proceso continuo, no como la propuesta lineal donde su fin sea del tipo “plan libro”. Ello implica estatuir a la planificación como un proceso sistemático en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo permanente de situaciones.
- Hacer de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se buscará un consenso hegemónico. En otras palabras, lo que se pretende es que la gestión se nutra de planificación y a su vez la planificación al ser parte de la gestión la acompañe.
- La ciudad y su gobierno son de totalidad; la planificación por tanto, debe superar el ámbito de la planificación física y sectorial.
- Adoptar, como modalidad de actuación, la planificación por proyectos, conduce a la ejecución priorizada y simultánea de estudios que aseguren una dirección al proceso de planificación y permita crear un conjunto de antecedentes socio-espaciales que viabilicen el cumplimiento total de los objetivos.
- Si se parte de que la ciudad es un producto inacabado, de que el proceso de urbanización es acelerado y de que la inestabilidad política y económica es un componente fundamental, la planificación no puede concebirse cerrada,

acabada, rígida, y si permanente, abierta, creativa. Por eso, la planificación posible debe ir de las metas a las utopías.

### 3. LA PROPUESTA: LA GESTION, LA PLANIFICACION Y LA LEY

Con los objetivos, principios y características se formula una propuesta de gestión, planificación y legal en los siguientes términos:

#### 3.1. *La gestión: sus contradicciones*

La gestión urbana se debe sustentar en los principios del urbanismo moderno, en las ideas más avanzadas de la discusión que se lleva en América Latina y de la existencia de un diagnóstico cualitativo. El planteamiento fundamental que estamos haciendo, es el recoger la idea de la ciudad democrática y 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. A través de estas definiciones, se trata de reencontrar lo que puede ser la utopía de la ciudad a la que queremos llegar.

En esa línea de acción y en la medida en que no es una opción para algunos sino que deseamos involucrar a múltiples sectores sociales, provenientes de una realidad altamente heterogénea, cada sector requiere una respuesta inmediata. Así, el Municipio como institución debe tener y ser de totalidad, y debe ser y actuar para el conjunto de la sociedad local.

Por eso se diseñó una estrategia de globalidad e integralidad, sobre la base de temas aglutinantes del quehacer municipal que tienden a intervenir en algunas de las siguientes tensiones:

1. Producir ciudad/producir barrio; La ciudad como totalidad no es el resultado de la sumatoria de sus componentes particulares (unidades barriales). Mientras la primera tiene que ver con la estructura en su conjunto, la segunda con una de sus partes.
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.

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 esa ambigüedad en construcción.
4. Socio-económico/teritorial; 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. Esto nos lleva al tema de la integralidad de la gestión urbana y a la redefinición de las competencias dentro de los niveles estatales.
5. Local/nacional. La ciudad es capital del Ecuador, por tanto asiento del poder nacional, las clases sociales son nacionales, la ciudad tiene un radio de influencia mayor al de su jurisdicción que se expresa, por un lado, como espejo para otras administraciones municipales y, por otro, como campo de acción.
6. El centro/la periferia. El territorio urbano es diferenciado porque es producido diferencialmente por una sociedad así mismo desigual. Mientras en el centro la ciudad está en construcción, en la periferie se construye la ciudad.

Estas tensiones reflejan algunos de los dilemas de la gestión 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.

Esta estrategia de globalidad fue asumida por el conjunto del aparato municipal a través de sus distintos órganos, por la propuesta de retomar el control de la ciudad y la de asumir la responsabilidad principal en el desarrollo urbano de la ciudad.

### 3.2. La gestión: sus ejes

Partiendo de que el conjunto del municipio debe asumir una política de totalidad, cada uno de sus órganos se encargará de una de sus partes pero siempre con sentido de globalidad. 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<sup>1</sup>. Cada uno de estos ejes de gestión se convierten en escenarios de gestión-planificación, contruídos bajo estrategias específicas<sup>2</sup>.

Con este contexto, se encaró la gestión municipal entre otras, en las siguientes áreas y contenidos:

*La planificación* desapareció durante la última década en Quito, con lo cual no sólo se interrumpió el proceso sino que lo que había se vino a pique. La propuesta, que más adelante se presenta mas profundamente, se desarrolló desde la óptica de la gestión, tratando de acompañar al proceso general, así como de proyectar su propia presencia.

*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

- 
- 1 La realidad puede ser recortada o tematizada, entre otros factores, a partir de de la propia organización del Estado, de las políticas que se estructuren, de los paradigmas dominantes, de las demandas provenientes de la coyuntura (Ver Carrión, F. 1990).
  - 2 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 a estrategia". (Coraggio, 183, 1988)

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 ha buscado ser revertida con dos propuestas: a través de una justicia tributaria basada en "el que más tiene más paga", concretado en la creación de una tasa de basura y el incremento del impuesto predial diferenciados por actividad, localización y estratos sociales. 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. Muchos de sus problemas están fuera de su jurisdicción y tienen que ver con políticas internacionales. Esta permite obtener asistencia técnica, recursos de distintas fuentes (gobiernos de países amigos, de organismos internacionales y de fundaciones). Gran parte de los recursos obtenidos han sido donaciones que han permitido que pueda recuperar su capacidad de endeudamiento y echar andar nuevos proyectos de inversión. Debe haber una política de promoción hacia el exterior, de atracción hacia la ciudad, de intercambio y colaboración.

*La vivienda* no ha sido tradicionalmente abordada por el Municipio de Quito, a pesar de su significación en la estructura urbana, su incidencia en la reproducción social y su ausencia dentro de las políticas públicas. Existe un déficit acumulado cercano a las 90.000 unidades que se incrementa anualmente en 10.000.

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. Es así que el Municipio de Quito expropió 4 haciendas al sur de la ciudad, con alrededor de 250 hectareas, así como algunas propiedades en el Centro Histórico para destinarlas a este fin. Con estas adquisiciones, sumadas a las propiedades que contaba, ha logrado estructurar una propuesta cercana a las 20.000 soluciones, con lo cual supera con creces a lo realizado por el Gobierno Nacional en las últimas administraciones. Vivienda nueva, reconstrucción, restauración y mejoramiento.

*La modernización administrativa* surge del diagnóstico de un municipio obsoleto que se rezagó frente al desarrollo urbano y de la crisis de gobernabilidad de la ciudad. Es una estructura pesada, orgánicamente mal dispuesta, exceso y defecto de personal, absolutamente centralizada.

Se inició un proceso de formación y calificación de personal a través de la creación del Instituto de Capacitación Municipal, ligado directamente a los recursos humanos municipales y define un programa de desconcentración administrativa que se basa en la propuesta de descentralización urbana, contenida en la Ley del Distrito Metropolitano y la reglamentación de la ciudad. Fortalecimiento del poder local, legítimamente construido y eficiente administrador social.

*El Centro Histórico*, Partiendo de que la centralidad urbana y la centralidad histórica tienen una carga simbólica notable que, incluso define y construye identidad; de que la estructura urbana tiene no sólo 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, una administración municipal no puede sustraerse de tener una política frente al centro, por que sino simplemente no adquiere legitimidad y está condenada al fracaso.

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 expresa en proyectos específicos de actuación: pintura de fachadas, memoria colectiva, peatonización, vivienda, etc. insertos en una racionalidad de gestión inmersa en un plan.

*La comunicación* es un elemento esencial del accionar municipal en vista de que la obra que realiza es poco visible, se ubica físicamente y actúa sobre la cotidianidad. Se debe buscar una política de comunicación que construya solidaridad, identidad, legitimidad y consenso, además de la presentación de obras y su avance. En esto la idea de la "cultura del Plan" es fundamental. Una política urbana dirigida a solventar necesidades y construir un orgullo y una ilusión por la ciudad (su pasado, presente y futuro) debe tener presente a la comunicación.

*La Promoción popular*, debe conducir a superar el clientelismo como forma de acción que ha llevado a la privatización de la política y a la falta de una política social. La creación de canales para el procesamiento de las demandas y la institucionalización de las relaciones populares con el Municipio, son una necesidad.

*Cultura, Higiene, los servicios, equipamientos vialidad y transporte*, han sido el eje de las políticas tradicionales municipales y sus propuestas han estado exclusivamente dirigidas a superar los déficits, con un criterio de sumatoria, sin vincularles al conjunto del desarrollo urbano. Es así que se fortalecieron las empresas de Alcantarrillado, Agua Potable y Transporte y se trazaron sendos programas de inversión.

### 3.3. El sistema de planificación

Proponemos abandonar aquellas visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación, que exigían tener metas, estrategias, etc. que finalmente conducía 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 gran 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.

La estrategia de planificación por proyectos implica la adopción de una dirección para el proceso de planificación, esto es que las diferentes etapas y componentes que se vayan desarrollando sean coherentes entre sí y en conjunto permitan arribar a los objetivos. Esto significa una división de los horizontes temporales de los planes y proyectos, con opciones simultáneas de actuación.

La propuesta central de la actual Administración Municipal, a través de la Dirección de Planificación, es el proyecto del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), cuyos componentes principales son: La Ley del DMQ y el Plan del DMQ.

El Programa de Planificación del Distrito Metropolitano, responde a la estrategia global de reordenamiento de las formas de organización en cuanto a su gobierno, su desarrollo socio-económico y espacial metropolitanos y se estructura de la siguiente manera.

El desarrollo del Plan se ha organizado en función de programas, teniendo como base dos formas de articulación: una de base territorial y otra sectorial, manteniendo en los dos casos un criterio de unidad e integralidad.

El Plan del Distrito Metropolitano consta de tres grandes cuerpos, articulados entre si y diferenciados por las connotaciones territoriales, productivas, sociales, temporales y de ejecución reunidos en tres programas: de Gobierno Metropolitano, de Desarrollo Socio-Económico y, de Desarrollo Espacial Metropolitano, los mismos que están constituidos de la siguiente forma.



**El programa de gobierno Metropolitano** determina la Base Territorial del Distrito Metropolitano y el establecimiento de la Ley que regirá su territorio, lo que implica la definición de los componentes administrativos locales partiendo de la Organización Municipal e involucrando a todos los estamentos estatales. La nueva organización de la ciudad y su área metropolitana, revisa las formas de organización de la administración en las esferas funcional, financieras y tributarias, electorales, etc.,

**El programa de desarrollo socio-económico;** ha sido una práctica común para los municipios del país el enfrentamiento de los problemas del desarrollo urbano exclusivamente desde la óptica de la planificación física, pese los diferentes esfuerzos por salir de esta obvia limitación. Sin embargo, el tratamiento de regiones con altas concentraciones urbanas y complejos espacios económicos, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, obligan a un estudio multisectorial, donde las variables sociales y económicas deben ser ubicadas de manera coherente con el ordenamiento territorial. Esta decisión implica iniciar una nueva actividad de comprensión de la ciudad que involucra la dimensión política, económica y social, regional y nacional de Quito.

**El Programa de desarrollo espacial metropolitano** está orientado a satisfacer las demandas de ordenamiento territorial Metropolitano, discriminando sus aspectos sectoriales y los horizontes temporales de actuación. localización de la población, demanda de suelo, infraestructura y servicios, empleo, etc. Dentro de esta propuesta general se han ido estructurando los proyectos del Distrito 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.

### *3.4. La Ley del Distrito Metropolitano*

Se pretende mostrar algunas de las ideas que guían la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito que la actual administración municipal viene desarrollando. Son criterios generales que sirvieron de base para la formulación del proyecto de Ley que hoy se encuentra en el Congreso Nacional y para la elaboración del proceso de planificación del Desarrollo Metropolitano de Quito que se encuentra elaborando la Dirección.

1. Desde los años 60 con el proceso sostenido de modernización que vive el país, acelerado con la explotación y comercialización petrolera en 1972, la

ciudad de Quito sufre sustanciales modificaciones en todos los órdenes, dando lugar al nacimiento de una nueva ciudad. Si antes de este período la estructura urbana era longitudinal, según el criterio geográfico Norte-Sur, en la actualidad tiene una forma de organización metropolitana que partiendo de la zona central proyecta cinco radios hacia la periferia. La composición social de la sociedad local varía sustancialmente con su crecimiento, diversificación y complejidad.

2. El proceso de urbanización nacional tiene su referente fundamental en la ciudad de Quito, en vista de que es el vértice final de las migraciones de capital y de población generados en la Sierra y el país. Esta situación determina un incremento anual cercano a los 100 mil habitantes por año y por migración temporal de otros 100 mil más por día.

A ello se suma la crisis económica, el proceso de centralización política, la desregulación estatal que, entre otros factores, han dado lugar a que la política urbana se reduzca a su mínima expresión, a que el Municipio pierda su condición de administrador de la ciudad y a que se agudice la crisis de gobernabilidad urbana.

Como resultado tenemos un sistema institucional público-privado de administración de la ciudad en el que las funciones no están definidas y que son más bien contradictorias. Pero también que la ilegalidad y la ilegitimidad sean los signos del desarrollo urbano de la ciudad.

3. El proceso de redemocratización que se inicia en el año 1978 con el referéndum que aprobó la Carta Constitucional del país, reconoció el hecho de que Quito tiene un desarrollo metropolitano. Es así que, el Art. 1ro. de la Constitución ecuatoriana establece que Quito sea Distrito Metropolitano y capital de la República, y el Art. 123 de la misma Constitución señala el mecanismo a través del cual entrará en vigencia.

Como consecuencia de la nueva forma de organización metropolitana de la ciudad, de la crisis de gobernabilidad que tiene la sociedad local y de que la Carta fundamental del Estado establece la necesidad de conformar el Distrito Metropolitano de Quito, definimos una propuesta basada en los tres principios rectores presentados: democratización, descentralización y participación.

Estos tres principios generan una nueva forma de organización territorial,

una nueva administración y una nueva organización y participación de la comunidad inscrita dentro de los ámbitos del proyecto de Ley del Distrito Metropolitano. Siguiendo con los postulados señalados, la propuesta a nivel territorial implica:

- Primero, a nivel provincial, redefinir los cantones en cuanto a número y circunscripción territorial, delimitar la jurisdicción del Distrito Metropolitano y reubicar la capital de la provincia de Pichincha, por cuanto Quito tiene una triple condición: capital de la República, capital provincial y cabecera cantonal.

Esta reestructuración de la provincia de Pichincha a partir de la conformación de nuevos cantones y de la caracterización del Distrito Metropolitano como una unidad político administrativa independiente, parte de una estrategia de descentralización que reconoce tres nuevos cantones, uno compuesto por las parroquias norcentrales y dos en el noroccidente de la provincia, y de la reubicación de la capital provincial en una ciudad intermedia.

- Segundo, a nivel del Distrito Metropolitano de Quito se prevén tres niveles territoriales: El Distrito Metropolitano, las zonas metropolitanas, y las parroquias.

Dentro del territorio del Distrito Metropolitano se plantea la existencia de 9 zonas metropolitanas que, a su vez, darán cabida a las parroquias y los barrios. Esta división territorial tiene connotaciones administrativas, políticas y de planificación, está jerárquicamente dispuesta y podrá ser modificada por el consejo 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 Consejo Metropolitano.

El gobierno y la administración del Distrito Metropolitano debe ser comprendido como un "sistema institucional" compuesto por dos subsistemas interrelacionados: el que define las competencias al interior del estado en su conjunto y el que es propio del Distrito Metropolitano de Quito:

- Subsistema institucional Estatal. La administración del Distrito Metropolitano de Quito será autónoma y de su exclusiva responsabilidad.

- Subsistema Institucional Metropolitano. Está compuesto por un Municipio Metropolitano, las direcciones zonales, y las juntas parroquiales y los comités barriales.

El Municipio Metropolitano, tendrá un Alcalde Metropolitano electo por el conjunto de la población del Distrito Metropolitano, instancia ejecutiva y un Concejo Metropolitano compuesto por 15 concejales de origen metropolitano, instancia legislativa y fiscalizadora. Esta última operaría con un plenario y las respectivas comisiones obligatorias y especiales, siendo las primeras exclusivas de los concejales y las especiales podrían constituirse con la representación de otros sectores de origen no partidario como, por ejemplo, los colegios profesionales, ciertas comunidades de base, cámaras empresariales, etc..

Las Administraciones Zonales tendrán un Administrador electo por el Concejo Metropolitano luego de que el Alcalde presente una terna y un Cabildo Zonal compuesto por un número de vocales dependientes de la representación surgida de los Cabildos Parroquiales. Los Cabildos Parroquiales rurales y urbanos, se administrarán con un presidente y vocales electos por votación directa.

Cada uno de estos niveles de gobierno tendrán competencias y funciones claramente definidas y diferenciadas de tal manera que el sistema pueda funcionar unitariamente.

En síntesis, la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito, a la par que pretende resolver algunos de los problemas del area metropolitana, es también una nueva forma de gobierno y administración que busca profundizar la democracia y aportar salidas para la crisis.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El pensamiento y las políticas sobre lo urbano se han desarrollado sobre la periferia. 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.

Es imperativo el repensar la ciudad, porque durante los últimos años se han producido múltiples estudios, nuevos actores, inéditas problemáticas o las antiguas redefinidas y novedosas experiencias. Pero también la crisis económica ha producido un cambio en el comportamiento estatal-societal y a puesto en eviden-

cia el retraso de la lógica estatal para el manejo urbano. La reducción de las políticas sociales condujo al surgimiento de nuevas formas institucionales y de reproducción de la sociedad que deben ser recuperadas.

Pero así como es necesario repensar la ciudad es interesante también repensar la salida ante la crisis que viven nuestras ciudades. Creo que para construir una salida hay que actuar en los niveles teórico y práctico.

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 debe 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 pienso que crisis y utopía son dos conceptos pares, tal como lo definen los orientales: 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.

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.

Creo que sólo 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.