

Revista
ciudad
Alternativa

No 14

Pensar en las ciudades

Revista Semestral

Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 14 • 1998-99
Número Especial
20 años de CIUDAD

DIRECTOR DE CIUDAD

Mario Vásquez 1998-99

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Henriette Hurtado
Jorge García
Silvana Ruiz
Mario Unda
Mario Vásquez
Lucía Ruiz

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO Y DIAGRAMACION

David Moya F.
Hugo Paredes A.

IMPRESION

CIUDAD
Quito - Ecuador
Enero, 1999

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Telfs: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E.Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total y parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos de Celso Rojas. Quito - Ecuador (1951).

INDICE

- Presentación 5

a r t í c u l o s

PENSAR EN LAS CIUDADES

- Ciudad y civilización en la ideología conservadora (de derecha y de izquierda). 11
Marco Negrón
- Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? 15
Amparo Menéndez
- La ciudad, un proyecto ético y estético. 25
Patricio Gross
- Público, colectivo y privado y sus metamorfosis urbana 29
José Sánchez Parga
- La literatura ecuatoriana sobre Pobreza Urbana 35
Lucía Ruiz

REFORMAS URBANAS

- Regionalización y red urbana Ecuatoriana. 45
Michael Portais
- Funciones económicas de los centros urbanos en el Ecuador. 51
Angel Crespo
- Cuenca: Algunas ideas para definir el modelo de ordenación territorial de la ciudad que queremos. 57
Fernando Pauta
- Ciudades... Rurales 67
FEPP - José Tonello
- Fragmentación, estructuración y gobernabilidad del espacio metropolitano de Caracas. 69
Esther Marciano

PLANIFICACION DE LAS CIUDADES

- La sustentabilidad y la planificación local participativa. 77
Gonzalo Darquea
- El desarrollo sostenible y las ciudades 83
Roberto Troya

- Reforma urbana: un debate urgente. 87
Patricio Ycaza +
- Ciudades en América Latina: el nuevo rol de la Planificación. 93
Sergio de Azebedo
- La cuestión socioambiental en el espacio urbano: límites y desafíos. 99
Elizabeth Grimberg

PROBLEMAS URBANOS

- Analfabetismo en la ciudad. 107
Rosa María Torres
- Viviendas del Hogar de Cristo. 25 años al servicio de los mas pobres. 111
Roberto Costa
- Trabajo, vivienda y acción local. Una propuesta de articulación. 115
Horacio Barreta y otros
- No hay ecología sin ciclo vía. 123
Leonardo Wild
- Los servicios urbanos de Buenos Aires. 127
Pedro Pérez
- Legalización de la tenencia de la tierra de poseionarios ubicado en la parte urbana del Cantón. 131
Nelson López J.

CULTURA URBANA

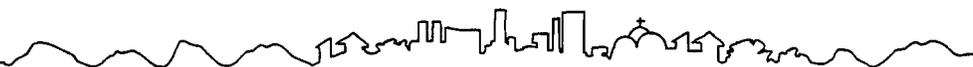
- Las ciudades, los jóvenes y la diversión. 137
Mario Zolezzi
- Arquitectura vernácula - Arquitectura con arquitectos. 141
Enrique Ortiz
- El patrimonio cultural en los procesos de descentralización. 149
Dora Arízaga
- Patrimonio cultural y participación popular. 157
Leonardo Barci / María de Lourdes Pereira
- El arte público como proceso de gestión urbana. 163
Esteban Moscoso
- La vivienda como tema de postgrado. 169
Ronaldo Ramírez

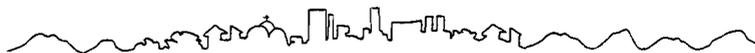
miradas y voces

- Quito en el escenario de la crisis política de Febrero de 1997. 181
Fernando Larrea



PLANIFICACION DE LAS CIUDADES





Ciudades en América Latina: el nuevo rol de la Planificación



* Sergio de Azevedo

El papel de la planificación será analizado a partir de dos dimensiones. La primera es respecto a las prioridades, metas e impactos económicos y sociales que el gobierno local espera para la ciudad en los próximos años (Azevedo, 1994). La segunda dimensión se refiere a la capacidad institucional para coordinar las acciones de los distintos órganos de la Administración Local y de planificar e implementar políticas y programas de gobierno.

El papel de la planificación urbana como inductor de un proyecto a mediano y largo plazo para las ciudades latinoamericanas.

Esta primera dimensión tiene que ver con la capacidad del gobierno local para actuar en el sentido de que la ciudad pueda desarrollar plenamente sus potencialidades, incrementar las relaciones y acciones políticas coordinadas con otras esferas del gobierno, elevar el

* Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil



poder de competitividad de la ciudad por nuevas inversiones públicas y privadas en relación a otros centros urbanos nacionales de tamaño similar, mejorar las condiciones de vida de la población, entre otras. En suma, cómo viabilizar el que la planificación cumpla su función de pensar la ciudad a mediano y largo plazo y compatibilizar las políticas sectoriales y las intervenciones puntuales con estos objetivos, toda vez que sin estrategias de mediano y largo plazo se hace casi imposible desobstruir los cuellos de botella y problemas crónicos de la ciudad.

Bajo esta perspectiva, le cabría a la planificación la tarea de realizar los estudios e investigaciones prospectivos que provean subsidios para la formulación de políticas de mediano y largo plazo, así como para análisis sobre su impacto en la estructura urbana. Estas actividades de estudios e investigaciones permitirían evaluar los potenciales beneficios de estas políticas, algunos de los efectos secundarios negativos que puedan producir, los obstáculos que cercan su implementación, así como las correcciones de rutas y reordenamiento de prioridades que se hiciesen necesarios.

Es esencial que sean destinados equipos específicos para el desempeño de estas tareas de mediano y largo plazo pues, normalmente, las personas con responsabilidad de “tocar la máquina” se deparan con tantas demandas rutinarias que terminan utilizando todas sus energías en “apagar incendios”.

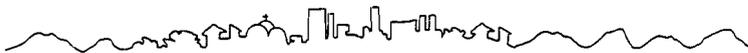
En lo que respecta a la articulación intragubernamental, la actuación del órgano de planificación adquiere especial importancia en el caso de las Regiones Metropolitanas y Aglomerados Urbanos donde muchas de

las políticas sectoriales como el transporte, medio ambiente, vivienda, etc., tienen una fuerte “interface”, no pudiendo restringirse solamente a acciones de nivel municipal.

Tratándose del debate sobre la vocación de la ciudad algunos puntos merecen destacarse. En primer lugar, cuando se trata de Regiones Metropolitanas o Conglomerados de Municipios el destino de la ciudad no puede verse separado del futuro de la Región, especialmente de sus municipios más dinámicos.

Hay cierto consenso en cuanto que a comienzos del próximo siglo el desarrollo de las industrias líderes de alta tecnología se deben concentrar en locales donde haya disponibilidad de centros de investigación de excelencia y de mano de obra bastante especializada. En este sentido, probablemente las mejores alternativas para estas inversiones estarán en las regiones más desarrolladas de cada uno de los países latinoamericanos, destacándose las áreas metropolitanas y algunos conglomerados de ciudades estratégicas (ubicación geográfica privilegiada, avance del parque tecnológico, importantes centros universitarios, etc). Esto implica un gran desafío para los responsables de la planificación de las ciudades, especialmente para aquellas ubicadas marginalmente o fuera de este circuito. Se trata de pensar y crear las bases materiales e institucionales que refuercen las ventajas comparativas de las mismas frente a otros centros nacionales en la atracción de estas inversiones.

Después de identificar los sectores de punta en relación a los cuales la ciudad posee mejores condiciones relativas de competir con otros centros del país, uno de



los objetivos de la planificación local debe ser el de definir las actividades que se desea atraer e incentivar en el municipio o Región Metropolitana. Obviamente, no hay una receta “a priori” sobre donde invertir, dependiendo de la situación de cada ciudad y de estudios prospectivos de profundidad. Para lograr éxito, este proceso necesita envolver a las agencias públicas e instituciones de la sociedad civil directa o potencialmente relacionadas con las prioridades entonces establecidas (Universidades, Agencias de Financiamiento y Centros de Investigación, Sindicatos, Asociaciones Profesionales, entre otras).

A través de iniciativas de gobiernos locales, con la participación de centros universitarios y con el apoyo político de grupos empresariales, pueden implementarse experiencias de “incubadoras” de industrias estratégicas, donde serían creadas las condiciones de madurez y apoyo para las iniciativas que, a mediano y largo plazo, puedan promover modificaciones en el proceso productivo local.

Sin duda, el desafío de las administraciones de las ciudades de mediano y gran tamaño de países pobres como los nuestros, con grandes focos de extrema miseria, es extremadamente complejo. Si por un lado es necesario desarrollar acciones nítidamente inductoras de actividades “nobles” para evitar perder el “tranvía de la historia”, por otro lado también son necesarios esfuerzos para intentar, por lo menos, disminuir las precarias condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

Esto significa iniciativas tanto en el sentido de ampliar la atención de las demandas de esos segmentos por ser-

vicios y equipos de consumo colectivos, como el incentivo de actividades productivas que puedan absorber la mano de obra menos calificada.

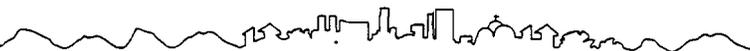
Las actividades de planificación y coordinación institucional de los gobiernos locales.

En lo que se refiere a esta segunda dimensión, la agencia de planificación debe evitar dos posiciones igualmente perniciosas. Una de ellas se refiere a la tentación de volver al plan comprensivo globalizante, en relación al cual las experiencias históricas recomiendan cautela. (Waterston, 1969; Matus, 1985, Mattos, 1988).

Tampoco, se debe caer en el “reverso de la madalla”, es decir privilegiar actuaciones incrementales, dedicadas exclusivamente a “apagar incendios”. En la práctica, la postura de la llamada “planificación incremental” prefiere el “status quo”, colocando al gobierno remolcado por las fuerzas del mercado. Se trata de una postura extremadamente conservadora, pues el gobierno abdica de optar “a priori” por los objetivos a alcanzar, transfiriendo al mercado la responsabilidad por la definición de sus prioridades de acción (1).

La crítica a esta postura no impide que, en determinadas situaciones especiales, el gobierno pueda optar por un desarrollo desequilibrado, o sea, implementar cier-

(1) En relación a la defensa del incrementalismo consultar el clásico trabajo de Caiden & Wildavsky, 1974. Para un análisis crítico de este enfoque a partir de un estudio de caso consultar Cintra & Andrade, 1978.



tos proyectos que le parezcan importantes aunque produzcan impactos y con distintos “efectos negativos” sobre la estructura urbana (2).

La postura que parece más adecuada para nuestra coyuntura sería la que podríamos llamar como “planificación estratégica”, “planificación adaptativa”, “planificación comprensiva moderada” o, incluso, “planificación situacional” (Matus, 1993). Se trata de recuperar una cierta visión comprensiva para un número limitado de variables y cuestiones consideradas estratégicas en el proyecto político del gobierno, concentrando sus esfuerzos en los “cuellos de botella” y ceder en su intención de querer planificar todo en los más mínimos detalles.

También significa entender y aceptar que existe planificación informal desarrollada por grupos de instituciones. Se sabe que, para maximizar objetivos sectoriales, algunas agencias son obligadas a implementar acciones planificadas junto con otras instituciones que desarrollan actividades recurrentes y complementarias a sus objetivos. Se trata de aceptar e incentivar estas “islas de planificación” - para utilizar la feliz expresión de Cintra y Andrade (1978) - intentando maximizarlas y, cuando sea posible conectarlas con otras.

Esta postura de planificación estratégica o adaptativa parte del supuesto de la enorme heterogeneidad de la

(2) Un ejemplo de este tipo puede acontecer al optar por permitir la instalación de una industria de gran tamaño (como una empresa de montaje de automóviles), sin que la ciudad cuente, previamente, con una infraestructura capaz de absorber los impactos de tal inversión.

máquina pública. Esto significa reconocer que los ritmos de los distintos órganos son diferentes, estando lista la “planificación” para dar un empujón, cuando sea solicitado, a las instituciones que necesiten de una ayuda especial. También significa respetar los distintos paradigmas de las diferentes burocracias, tratando de compatibilizar, a través de negociaciones, puntos y metas mínimamente convergentes.

Las actividades de coordinación se deben concentrar en las fronteras e “interfaces” de los órganos y políticas gubernamentales. A la planificación le cabría preocuparse de que sean neutralizados o reducidos los efectos externos negativos provocados por las diferentes políticas públicas, además de garantizar economías de escala, ganancias de integración y un mejor aprovechamiento de los recursos.

Usando un lenguaje figurado, no se debe tener el sueño comprensivista de que todos “hablen igual y de manera uniforme”. En el caso que el proceso de planificación logre que los diferentes órganos de la Administración Local alcancen un acuerdo mínimo - aunque con acentos bien distintos - habremos alcanzado una gran victoria en las cuestiones consideradas prioritarias por el gobierno.

En otras palabras, la Agencia de Planificación no debe planificar sola, ni tampoco caer en la posición contraria de solamente yuxtaponer planes sectoriales sin ninguna integración real. La primera posición nos recuerda la visión tecnocrática de la planificación comprensiva de los años 60 y 70, mientras que la segunda ha sido común durante la última década donde, muchas veces, lo que sobró de la planificación fue un ritual de



presentación de planes, sólo para cumplir con las obligaciones formales o simbólicas.

Sin embargo, hay que destacar que cualquier órgano o agencia dinámica, cuando no encuentra respaldo en la estructura formal para la complementariedad de sus funciones, o cuando el desarrollo de estas actividades es lento, ineficiente o poco confiable, busca la formación de redundancia a fin de garantizar un mayor grado de confiabilidad a sus objetivos. En resumen, en caso de vacíos institucionales en locales y cuestiones consideradas estratégicas por el gobierno es lícito que el Órgano de Planificación cubra este espacio.

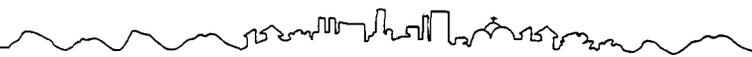
En lo general, sin embargo, lo más importante es que la mencionada Agencia provea vías grandes directrices e incentive la participación de los distintos órganos en el proceso de elaboración e implementación de las actividades de la planificación. En este sentido, debe funcionar como un aglutinador de esfuerzos, con el fin de socializar un mínimo de conceptos comunes, ayudando a alisar aristas, negociando la compatibilización de metas y dando especial atención y actuación a las cuestiones consideradas estratégicas.

En relación, específicamente, a las actividades de coordinación institucional hay ciertas tareas que seguramente demandan mayores cuidados por parte de la planificación. Una de ellas se refiere al esfuerzo de compatibilizar acciones y políticas de órganos que, aunque se encuentren institucionalmente dispersos en la estructura del Gobierno Local, poseen actividades complementarias y recurrentes. En estos casos, existirá la necesidad de crear una instancia institucional de compatibilización de las diversas políticas que repercuten sobre el

área urbana, o, por lo menos, un “forum” donde los órganos y agencias de vocación urbana y sectores organizados de la población puedan discutir sus diferencias y lograr mínimos acuerdos de actuación coordinada.

Otro importante desafío para el Órgano de Planificación Municipal se refiere al esfuerzo para compatibilizar las actividades de las distintas Secretarías y Agencias de la Administración Indirecta - divididas en departamentos por función - cuando existe la intención de fortalecer a las Administraciones Regionales, organizadas territorialmente. En este caso, la Agencia de Planificación, de común acuerdo con todos los órganos involucrados, deberá analizar cuales son los servicios que, en la terminología clásica, serán desconcentrados (es decir, abastecidos en las Regionales, pero manteniendo el proceso de toma de decisiones centralizado) y cuales serán “descentralizados”, con la transferencia de las actividades y del poder de decisión para las Administraciones Regionales.

Cabe destacar que, debido a las experiencias centralizadoras y autoritarias de varios países latinoamericanos en las últimas décadas, se creó un mito respecto del proceso de descentralización en políticas públicas, que pasó a ser visto casi como sinónimo de gestión democrática, considerándose “a priori” como algo deseable y capaz de proporcionar mayor eficiencia en la prestación de servicios. Ora, las recientes experiencias comienzan a echar por tierra esta visión ingenua, mostrando que la defensa de la descentralización ocurre en función de intereses bastante diferenciados (Pereira & Resende & Marinho, 1993; Arretche, 1996) y que, lo que no es raro, muchas de esas iniciativas pueden tener efectos negativos para la población de bajos ingresos



(Jacobi, 1990). Aún cuando la descentralización, en ciertas ocasiones, pueda ser un importante mecanismo para lograr una mayor eficacia, transparencia y un mejor acceso a servicios y equipos urbanos especialmente para la población más carente, es una terapia que no puede generalizarse, estando lejos de ser una panacea aplicable en cualquier situación. ☺

Bibliografía

- ARRETCHE, Marta T. S. - Mitos da descentralização : mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 31, ano 11, junho de 1996
- AZEVEDO, Sergio de. "Planejamento, Cidades e Democracia" In : DINIS, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (orgs). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- CAIDEN, Naomi & WILDAVSKY, Aaron. Planning and Budgeting in Poor Countries, New York/London/Sydney/Toronto, Edited by Robert T. Holt and John E. Turner, 1974.
- CINTRA, Antonio Octavio & ANDRADE, Luiz Aureliano G. "Planejamento: Reflexões sobre uma Experiência Estadual". In : CINTRA, Antonio Octavio & HADDAD, Paulo Roberto (organizadores). Dilemas do Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- JACOBI, Pedro. "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate". Lua Nova, nº 20: 121-143, São Paulo, Maio/1990.
- MATTOS, Carlos A. Estado, "Processos Decisórios e Planejamento na América Latina" In : EDLER, P. S. & HADDAD, P. R. (orgs.). Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, Brasília, CENDEC, 1988.
- MATUS, Carlos. "Planificación, libertad y conflicto", Cuadernos de IVEPLAN, Caracas, 1985.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
- PEREIRA FILHO, C. & REZENDE, F. & MARINHO, G. " Descentralização: valorização da esfera pública?", V Encontro Nacional da ANPUR, Subtema 2 "Estado, Planejamento e Sociedade Civil: Gestão Urbana e Regional, Belo Horizonte, 24-27 de agosto de 1993.
- WATERSTON, Albert. Planificación del Desarrollo. Fondo de Cultura, México, 1969.