

# CIVITIC

Revista Interuniversitaria de  
Estudios Urbanos de Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

# CIVITIC

Revista Interuniversitaria de  
Estudios Urbanos de Ecuador

## **Director**

Francisco Enríquez Bermeo

## **Editora**

María Cecilia Picech (FLACSO Ecuador)

## **Consejo Editorial**

Fernando Carrión Mena (FLACSO Ecuador)

María Augusta Hermida (Universidad de Cuenca)

Carla Hermida (Universidad del Azuay)

Christian Contreras (Universidad Católica de Cuenca)

María Eloísa Velázquez (Universidad Católica Santiago de Guayaquil)

Holger Patricio Cuadrado Torres (Universidad Técnica Particular de Loja)

Valeria Reinoso (Universidad Central del Ecuador)

Karina Borja (Universidad Católica de Quito)

Diana Orellana (Universidad Tecnológica Indoamericana de Ambato)

Andrea Bazarro (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí)

## **Diseño y diagramación**

FLACSO Ecuador, Antonio Mena y Shiti Rivadeneira

## **Fotografía de portada**

4Max/Shutterstock

© De la presente edición FLACSO, Sede Ecuador La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito, Ecuador Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803 [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 2588-0985

Primera Edición: octubre 2017

Cuatrimstral- febrero-junio-octubre

## Índice

Editorial .....	5-7
-----------------	-----

### Relatorías

---

<b>“¿Qué hemos estudiado de las ciudades de Ecuador?”</b>	
<b>Presentación de CiviTic y I Conversatorio .....</b>	<b>9-15</b>
María Cecilia Picech	
<b>“Las ciudades en los procesos electorales nacionales”</b>	
<b>Conversatorio II .....</b>	<b>16-21</b>
Carla Hermida	
<b>“Vulnerabilidades y gestión del riesgo en las ciudades ecuatorianas. Un análisis tras un año del terremoto en Manabí y Esmeraldas”</b>	
<b>III Conversatorio .....</b>	<b>22-26</b>
María Alejandra García Velásquez	
<b>“Políticas Públicas Urbanas: experiencias y debates”</b>	
<b>IV Conversatorio .....</b>	<b>27-31</b>
Diana Orellana	
<b>“Economía Urbana en el Ecuador”</b>	
<b>V Conversatorio .....</b>	<b>32-39</b>
Karina Borja	
<b>Reconstruyendo la memoria de la lucha ciudadana por una movilidad sostenible en Quito. Desde mi vivencia .....</b>	<b>40-45</b>
Diego Hurtado Vásquez	

## Artículos

---

Densificando las ciudades medias ecuatorianas, preguntas, problemas, cuestiones de diseño . . . . . 47-58  
Antonio di Campli, María de los Ángeles Cuenca, Holger Patricio Cuadrado y María Fernanda Luzuriaga

Pensando en la memoria de las artes, el diseño y la arquitectura en el Ecuador: el caso LIPADA – PUCE . . . . . 59-70  
Giada Lusardi

Un acercamiento a caracterizar la isla de calor en Cuenca, Ecuador. . . . . 71-84  
Vanessa Guillén-Mena y Diana Orellana Valdez

## Entrevista

---

Análisis y crítica de los estudios urbanos latinoamericanos  
Un diálogo con Fernando Carrión Mena. . . . . 86-97  
Juan Pablo Pinto

Ciudades en Números. . . . . 99-106

---

Referencias Bibliográficas. . . . . 108-111

---

Agenda de Actividades. . . . . 113-116

---

# “Políticas Públicas Urbanas: experiencias y debates” IV Conversatorio\*

Diana Orellana\*\*

## Introducción

El cuarto conversatorio expone algunas ideas sobre políticas públicas en el Ecuador con tres diferentes enfoques, el desarrollado por Diego Hurtado quien presenta algunas ideas claves para la participación ciudadana a escala de barrio, como resultado de su experiencia en el Colectivo Quito Para Todos. Christian Contreras comparte una propuesta para entender las políticas públicas como una herramienta de análisis del Estado, resultado de su investigación doctoral en curso. Y Hernán Paredes presenta la experiencia de los planes estratégicos participativos de Tisaleo y Mocha, de la cual destacan los procesos participativos y su trascendencia a políticas públicas en la provincia de Tungurahua.

## Exposición de los Ponentes

### Ideas clave para la participación ciudadana a escala de barrio

Diego Hurtado cuestiona la efectividad de la planificación urbana y las políticas públicas actuales, en Quito se ha realizado varios planes de movilidad pero a la fecha no se evidencian cambios positivos, desde 2003 a 2017 hay un aumento de 300.000 vehículos circulando en la ciudad. Situación que genera las siguientes interrogantes ¿Por qué no funcionan los planes? ¿Será que estos planes responden a los intereses de la población? ¿Responden a la época actual? ¿El ciudadano común tiene incidencia en las políticas públicas?

\* Este se llevó a cabo el jueves 15 de junio de 11h00 a 13h00 y fue transmitido paralelamente en Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato y Loja. Los ponentes fueron: el Arquitecto Diego Hurtado, docente de la Universidad Central del Ecuador; el Arquitecto Cristian Contreras, docente de la Universidad Católica de Cuenca; y el Arquitecto Hernán Paredes, docente de la Universidad Tecnológica Indoamérica. El conversatorio entero puede verse en:  
<https://ca.bbcollab.com/recording/30CFDE960A2B3DA740238797D6E6C90F>

\*\* Diana Orellana. Máster de Investigación en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña. Facultad de Arquitectura, Universidad Tecnológica Indoamérica de Ambato.  
[diana.orellana.valdez@gmail.com](mailto:diana.orellana.valdez@gmail.com)

Como respuesta a estos cuestionamientos se sugieren dos grandes ejes de acción: la universidad como un ente generador de propuestas específicas para resolver los problemas de la ciudadanía; y la participación ciudadana, considerando los barrios como unidades organizadas que proponen soluciones específicas a problemas locales.

El primer eje entiende a la academia como ente capacitador de la población, quien analiza las problemáticas, facilita procesos y hace propuestas de mejoramiento o mitigación de los problemas locales. Como ejemplo se cita una investigación realizada en la Universidad Central del Ecuador que propone reducir los espacios de parqueadero y transformar las áreas comunales internas de edificios de vivienda en espacio público, para ser aprovechadas por todos los ciudadanos.

El segundo eje propone unidades barriales como la escala urbana ideal para ejecutar procesos de participación ciudadana, se destaca que la participación del ciudadano viene desde lo local, desde la cuadra, desde su barrio. Pero para lograr resultados es necesario establecer previamente metas específicas a lograr en un tiempo y espacio determinados. Las metas deben ser claras y cuantificables a través de indicadores, así su consecución es fácilmente alcanzable al margen de los partidos políticos de turno.

Como ejemplo de procesos participativos a escala de barrio, Hurtado cita un plan para la gestión de residuos sólidos de la vivienda, desarrollado por el Colectivo Quito Para Todos, planteado con una meta clara: la reducción de residuos orgánicos a cero. De este modo se puede lograr cambios en la práctica:

estableciendo parámetros claros y medibles, cuyas estrategias se transforman fácilmente en acciones concretas.

## Entender las políticas públicas como una herramienta de análisis del Estado

Cristian Contreras desarrolla su discurso a partir de tres ideas: el enfoque de la academia en el análisis de las políticas públicas sociales en los últimos años, un breve escenario histórico de las políticas públicas urbanas en Ecuador, y el esbozo de una propuesta para el análisis de políticas territoriales en Ecuador.

En la primera concluye que la academia se enfoca en el análisis del costo de las políticas públicas versus su efectividad, y que la política pública ya no está basada en ideologías (derecha - izquierda) sino que busca resultados concretos; es decir, se han vuelto más empíricas y cuantitativas.

La segunda idea plantea que antes del *boom* petrolero no se puede hablar de políticas públicas en Ecuador, porque es a partir de 1974 que la estructura urbana empieza a consolidarse. Entre 1974 y 2004 se evidencia el fortalecimiento del Estado, un Estado mínimo cuyas políticas públicas son producto de la lógica territorial extractivista, lógicas que además variaron a lo largo del periodo en función de los estados de turno y sus diferentes ideologías políticas.

En cambio entre 2004 y 2014 el Estado adquiere una gran infraestructura institucional que concentra poder. Dicha infraestructura está presente en todos los territorios y genera una serie de instrumentos y políticas

públicas paternalistas, partiendo del supuesto de una economía permanente y de largo alcance. El punto de quiebre de esta actitud generosa se evidencia en el 2014.

En este contexto Contreras afirma que las políticas públicas urbanas pueden ser vistas como los efectos de la relación entre el Estado y el espacio, la evidencia del ejercicio de poder del Estado sobre el territorio. A partir de aquí se desarrolla la tercera idea, las políticas públicas vistas como el efecto de esta relación, son una oportunidad para definir el Estado como tal.

Es necesario salir de la visión de un Estado estático con estructura coherente y que busca el bien común, para entender que el Estado genera sus propios indicadores que ayudan a confirmar sus políticas públicas. Este estado neo-institucionalizador en el ejercicio de las políticas públicas debe ser visto de manera crítica. Repensar la teoría del estado Latinoamericano y desarrollar metodologías que permitan analizar el Estado de última avanzada.

Finalmente, se invita a la academia a investigar desde esta perspectiva y a extender el estudio de las políticas públicas a escala territorial y no únicamente urbana.

## Sin participación no hay planificación

Hernán Paredes presenta la experiencia de los planes estratégicos participativos desarrollados en la provincia de Tungurahua entre 1992 y 1998, como una experiencia homologable, de la cual destacan los procesos participativos de la comunidad, el involucramiento de los técnicos como entes mediadores entre el munici-

pio y los pobladores, y la trascendencia a escala nacional de algunas de las políticas públicas aplicadas en estos procesos participativos.

A raíz del terremoto del 5 de agosto de 1949 se constituye la Junta de reconstrucción para la elaboración del Plan Regional de Tungurahua y el Plan Regulador de Ambato a cargo del Arq. Sixto Durán Ballén, Ing. Leopoldo Moreno Loor y Urbanista Wilson Garcés Pachano, quienes consideran imposible establecer el crecimiento de la ciudad en el estado post terremoto, sin embargo, definen la zonificación del área urbana existente a la fecha de elaboración del plan.

El siguiente plan urbano de Ambato lo realiza CONSULPLAN entre 1982 y 1986. Los resultados fueron negativos porque no planificaron el periurbano y eso generó el crecimiento disperso de la ciudad actual. En ese contexto entre 1997 a 1999 se realiza un convenio de cooperación entre la International Union Local Authorities (IULA), el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL) y la Asociación de Municipios del Ecuador AME, para la elaboración de los Planes Estratégicos Participativos (PEP) en la provincia de Tungurahua.

Hernán Paredes como técnico representante del IULA forma parte de los PEP de Tisaleo y Mocha, los municipios más desfavorecidos de la provincia de Tungurahua. El papel del IULA es la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales para la elaboración de los PEP. Los documentos de estos planes se caracterizan por un lenguaje sencillo y concreto que intenta llegar a un grupo de población poco entendida en la materia.

En el proceso de elaboración de los PEP la población forma parte activa de los mismos, se evita trabajar con la organización de barrios vigente porque en la época estaban politizados, y se procede a la elaboración de mesas de concertación a nivel de grupos de interés. En poco tiempo se logran buenos resultados con un diagnóstico exhaustivo de la realidad territorial, la identificación de la problemática manifestada por la propia población y la priorización para su solución a través de proyectos puntuales. A la par del proceso de planificación se procura la ejecución de pequeñas obras, como la pavimentación de algunos tramos viales, con el afán de demostrar que lo planificado puede ser ejecutado, bajo la idea de “acciones inmediatas”.

De estas dos experiencias Paredes resalta tres aspectos clave: el papel del técnico cómo mediador en el desarrollo del plan entre las autoridades y la población local, el fuerte liderazgo de las autoridades para incentivar la participación ciudadana, y la trascendencia de dichas experiencias, porque fueron adoptadas por el nuevo prefecto Fernando Naranjo para el establecimiento de las nuevas políticas públicas participativas en la provincia.

Así se concluye que la continuidad del proceso depende de los líderes de cada parroquia, quienes se transforman en los actores principales para la ejecución del plan, de ellos dependerá el éxito o fracaso del mismo. Si bien no todos los cantones en los que se desarrollaron los PEP tuvieron éxito; en el caso del Cantón Tisaleo se ha ejecutado el 95% de los proyectos propuestos en los PEP entre 1997 y 1999.

De la exposición de Diego Hurtado se centran en la idea de barrio como unidad territorial de procesos participativos.

## Discusión y preguntas

Luego de la intervención de los ponentes, los comentarios y preguntas del público coinciden en dos aspectos: aún no existen procesos claros de participación ciudadana en el Ecuador; y, la Academia como una institución guía para el fomento de participación ciudadana en temas de planificación urbana y territorial.

### Aún no existen procesos claros de participación ciudadana en el Ecuador

Un representante del Barrio del Carmen (sur de Quito) expone la necesidad urgente de hacer real la participación de la ciudadanía, aprecia desde su experiencia una clara diferencia entre lo planteado por el Estado y las aspiraciones ciudadanas. Como ejemplo cita algunas iniciativas del Barrio del Carmen que han sido interrumpidas por la municipalidad, desde 1993 el reciclaje de basura orgánica que desarrolló su barrio redujo a la 8va parte de la producción de basura, sin embargo Quito Limpio ha obstaculizado este proceso. Otro caso desarrollado en 1999 con las “canastas solidarias” que busca facilitar el enlace entre el productor y consumidor, terminó siendo una iniciativa apropiada por la municipalidad para finalmente disolverse en la actualidad.

Otro comentario que gira alrededor de la misma idea es que las unidades barriales

en el área urbana central de Quito cada vez pierden fuerza, mientras en las áreas rurales aún se evidencian procesos de organización social, en el centro se debilita la posibilidad de gestión local urbana.

Cristian Contreras afirma que detrás de la estructura del Estado existe una intención “neo institucionalizadora”, que si bien habla en algún momento de participación, en la realidad no hay tal; el Estado posee sus propias agendas antes de que estos procesos de participación sean efectivos, quedándose la participación ciudadana como un proceso validado en cuanto ayude a afirmar las políticas de Estado.

Diego Hurtado manifiesta que aún no hay participación efectiva, lo que existe son iniciativas aisladas de la ciudadanía, y el mecanismo de participación de la “silla vacía” no es nada espontáneo, no es tan libre y se tiene que cumplir con requisitos y procesos de análisis previos, que si no son de interés no se logra siquiera exponer las opiniones mucho menos influir en la toma de decisiones.

### La Academia como una institución guía para el fomento de participación ciudadana en temas de planificación urbana y territorial

Tanto exponentes como asistentes coinciden en el importante papel de la Academia como la entidad idónea para guiar técnicamente a la comunidad, en pos de generar procesos participativos. Hernán Paredes afirma que la clave es generar espacios de involucramiento de la ciudadanía, no solo como actores pro-

positivos sino como entes de control y crítica a los procesos políticos sobre la ciudad, frente a ello la Academia se muestra como la institución capaz de llevar este proceso al margen de afiliaciones políticas.

### Conclusiones

Como cierre del 4to Conversatorio de la Red de Universidades CIVITIC se apuntan algunas ideas adicionales a las antes desarrolladas, que tratan de dar respuestas a la problemática enunciada:

- Sobre la superación de ideologías en las políticas públicas planteado por Contreras y los indicadores propuestos por Hurtado, se argumenta que aún con esos nuevos criterios no se han visto cambios reales de participación ciudadana. Así que son necesarias las ideas de la Academia para trazar un camino a ser articulado a las prácticas participativas.
- Se felicita las iniciativas de Tungurahua, pero cuando cambie el líder ¿qué va a suceder?
- Para Hurtado existen dos formas de participar: 1. La corresponsabilidad de la ciudadanía a través de voz y actuación. 2. El papel de la Academia como el ente que permite visualizar de manera objetiva la problemática y sus causas, entendiendo mejor la realidad de la sociedad. A partir de aquí se deben trabajar propuestas de políticas públicas.
- Es necesario unificar las metas entre la ciudadanía, el Estado y sus entidades.