

Los grandes desafíos que enfrentan las ciudades en el siglo XXI demandan de una sociedad organizada para poder atenderlos, ante lo cual los actores sociales, en conjunto con las autoridades y la ciudadanía en general, requieren generar profundos procesos que fomenten la consolidación de un tejido social e institucional articulado para planificar y diseñar el devenir de sus ciudades.

Esta publicación se concentra en exponer fundamentos históricos, técnicos y jurídicos a fin de evidenciar que la planificación participativa puede constituir un medio generador, dínamo o motor, de la transformación de las ciudades del siglo XXI. Esta propuesta desarrolla una metodología que, tomando en cuenta los factores de la cooperación y la creatividad, integra la participación ciudadana en el proceso de planificación para el desarrollo cantonal y determina los niveles de articulación tanto con la planificación urbano-territorial, así como con la planificación institucional municipal.

En un mundo globalizado y competitivo, el desarrollo local depende del trabajo conjunto de los sectores públicos y privados, enfocados en la plena atención al ciudadano y a sus requerimientos, adoptando sistemas de gestión de la calidad que incentiven el factor de la creatividad y la innovación, como herramientas permanentes para impulsar el desarrollo integral de las ciudades del siglo XXI.

La presente publicación tiene como objetivo invitar a que actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, se apropien del destino de sus ciudades, fortaleciendo sus lazos de vecindad entorno al territorio, la producción y el gobierno de la urbe; e incorporando a la innovación y al conocimiento como las principales herramientas para la construcción mancomunada del futuro de sus ciudades.

El patrimonio más grande de una ciudad en el siglo XXI está en lo que logre crear conjugando sus factores de cooperación y creatividad.

FUNDACIÓN



ALIANZA
ESTRATÉGICA

ISBN 978-9942-8509-0-4



9 789942 850904



La transformación de las ciudades

Gobierno y Planificación Municipal en Ecuador

Fundación Alianza Estratégica

Fundación Hanns Seidel

La transformación de las ciudades

Gobierno y Planificación Municipal en Ecuador

Carlos E. Paladines Camacho



Fundación Alianza Estratégica

Fundación Hanns Seidel

Fundación Alianza Estratégica

Fundación Hanns Seidel

La transformación de las ciudades

Gobierno y planificación municipal en Ecuador

Carlos E. Paladines Camacho

autor/editor

FUNDACIÓN



ALIANZA
ESTRATÉGICA

 **Fundación
Hanns
Seidel**

**Fundación Alianza Estratégica / Fundación Hanns Seidel.
La transformación de las ciudades,
Gobierno y planificación municipal–Ecuador**

1.a Ed. — Quito: 2014

280 p.; 17 x 23 cms.

ISBN: 978-9942-8509-0-4

© **De esta edición:** Fundación Alianza Estratégica

Carlos E. Paladines C.

Carlos Marchan R.

Luis Vaca H.

Roberto Mosquera M.

Edición

Paquita Troya Fernández

Corrección de estilo

Rita Camacho Muñoz

Diagramación y diseño de portada

Santiago Cárdenas Haro

ISBN: 978-9942-8509-0-4

Imprenta

Noción Imprenta Cía. Ltda. Higueras 113 y Av. Eloy Alfaro.

PBX: 3342205.

Quito - Ecuador, 2014

Contenido

Introducción	7
---------------------------	----------

Capítulo I

Historia de la Ciudad	9
------------------------------------	----------

El polo de asentamiento: desde la caverna de la era paleolítica a la aldea de la era neolítica hasta el nacimiento de las ciudades.	12
La consolidación de la ciudad antigua y los primeros asentamientos planificados. . .	18
La Ciudad Griega y el ciudadano	23
La Ciudad Romana y la obra de ingeniería urbana	27
La Ciudad Medieval y los inicios de la planificación urbana	31
La Ciudad Renacentista y la aparición del Estado	41
La Ciudad Industrial y la injerencia del Capital	49

Capítulo II

Los principales retos para las ciudades contemporáneas . .	59
---	-----------

Hábitats saludables	61
Movilidad colectiva.	65
Acceso a vivienda	68
Descongestión urbana	69
Ciudades generadoras de oportunidades.	74
Planificación urbana	78
Los factores constitutivos de las ciudades contemporáneas	81
El factor precursor de la seguridad.	83
El factor precursor de la cooperación	85
El factor precursor de la creatividad humana (conocimiento).	86
De los factores constitutivos de la planificación participativa para el desarrollo local	87

Capítulo III

Planificación participativa para el desarrollo cantonal . . .	89
--	-----------

Antecedentes	93
Fundamentos jurídicos de la planificación participativa en los gobiernos Autónomos Descentralizados municipales del Ecuador	100

Constitución de la República.	102
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	104
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	106
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COFPF).	107
Guía para la formulación participativa de los planes de desarrollo y organización territorial (PDOT) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	108
Marco metodológico.	109
Componentes de la planificación participativa para el desarrollo de la ciudad	110
¿Cómo se encuentra nuestra ciudad?	110
¿Cómo organizarnos para afrontar los retos de nuestra ciudad?	112
¿Cómo diseñamos el futuro de nuestra ciudad?	113
¿Cómo fortalecemos nuestro gobierno local?	113
¿Cómo aplicamos y evaluamos la estrategia para el desarrollo integral de la ciudad?	114
Centro de información estadístico cantonal	
Luis Vaca H. y Roberto Mosquera M.	115
¿Cuándo empezar?	118
¿Cómo empezar?	118
Definición de indicadores cantonales	118
¿Qué, cómo y con qué frecuencia medir?	118
¿Cómo alinear la información con los objetivos cantonales?	120
¿Cómo documentar un indicador?	125
Levantamiento de información estadística cantonal	127
Línea base cantonal.	130
¿Cómo resumir la información?	130
Seguimiento de proyectos	132
Mecanismos de seguimiento y actualización de información	135
Mecanismos de difusión, comunicación y socialización.	136
Fortalecimiento de la participación ciudadana local	138
Mapeo de actores sociales	140
Participación ciudadana en el territorio	147
Vecindad tradicional	147
Vecindad moderna	156
Participación ciudadana en la producción	157
Identificación de cadenas productivas	158

Otras redes productivas	160
Articulación de la producción local	162
Participación ciudadana en el gobierno local	166
Participación ciudadana directa	168
Unidades básicas de participación	169
Participación ciudadana representativa	170
Asambleas locales, comisiones y subcomisiones de planificación	171
Consejos de planificación cantonal	174
Proceso de sensibilización y convocatoria	175
Planificación para del desarrollo cantonal	178
Diagnóstico cantonal	180
Articulación con otros niveles de gobierno	181
Principales características del diagnóstico cantonal	183
Diagnóstico, procedimiento y resultados esperados	184
Visión, Misión y Líneas Estratégicas cantonales	185
Visión cantonal	186
Visiones sectoriales	187
Integración de la Visión cantonal	188
Misión cantonal	190
Misiones sectoriales	191
Líneas estratégicas	193
Formulación, priorización y programación de proyectos cantonales	194
Proceso de formulación, priorización y programación de proyectos cantonales	199
La planificación para el desarrollo local y el ordenamiento territorial	202
Principales objetivos y contenidos del plan de ordenamiento territorial	206
Procedimiento para la formulación del plan de ordenamiento territorial	207
Fortalecimiento institucional de gobiernos municipales	
Carlos Marchán R.	209
De estructuras de organización institucionales funcionales a un modelo de gestión pública por resultados	210
I.- La metodología de diseño de las estructuras de gestión de los GADs municipales	217
II.- La metodología de descripción y mapeo de procesos	221
III. La metodología del sistema de puestos	224
IV. La metodología del sistema de remuneraciones	227
V.- Conclusión	231

Gestión de calidad para el desarrollo cantonal	233
Evaluación, mejoramiento y calidad	235
Gestión de calidad municipal	239
Mecanismos de articulación interinstitucional de gestión y difusión de la calidad	242
Definición de productos cantonales y denominaciones de origen.	246

Capítulo IV

Una mirada hacia las ciudades del siglo XXI251

Recomendaciones	258
---------------------------	-----

Bibliografía	261
-------------------------------	------------

Lista de gráficos y tablas.	271
-------------------------------------	-----

Reseñas de autores.	274
-----------------------------	-----

Fundacion Alianza Estrategica	276
---	-----

Fundacion Hanns Seidel.	279
---------------------------------	-----

Introducción

«Las ciudades han crecido y han cambiado hasta convertirse en estructuras tan complejas y tan poco manejables que se hace difícil recordar que su existencia se justifica para satisfacer, ante todo, las necesidades humanas y sociales de las comunidades [...]»
(Rogers y Gumuchadjian 2000: p. 8)

Las ciudades juegan un rol protagónico en la historia de la humanidad. El ser humano se ha desarrollado en ellas, ha sido capaz de adaptar desde los más agrestes medioambientes para establecer sus primeros asentamientos permanentes, hasta llegar a construir las impresionantes megalópolis que pueden observarse en la actualidad en cada uno de los continentes. Gran parte de los principales adelantos científicos, sociales, culturales y políticos han nacido en las ciudades; al igual que los principales problemas que se viven en la actualidad, surgen de la vida urbana, no en vano, como se menciona en la publicación de ONU-HABITAT, *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*, hoy en día más de la mitad de la población mundial es urbana y se estima que para mediados del siglo XXI, las tres cuartas partes de la población global vivan en una ciudad. (Giraldo, García, Ferrari y Bateman 2009: p. 21).

Este crecimiento tan acelerado de la población urbana demanda un análisis de las transformaciones que han vivido las ciudades, para replantear sus modelos de gobierno y planificación a fin de que las mismas puedan responder a los urgentes desafíos que les presenta el siglo XXI.

Para el efecto, el primer capítulo de esta publicación da una mirada al desarrollo de las ciudades a lo largo de sus principales etapas de evolución histórica, en la búsqueda de aquellos elementos fundamentales que permitieron generar tanto el establecimiento y el desarrollo de las ciudades, como el mejoramiento

de la calidad de vida de sus ciudadanos. ¿Cuáles fueron los factores que desencadenaron el nacimiento, la maduración y el progreso de las ciudades? ¿Esos factores decisivos para la construcción y crecimiento de las ciudades tienen aún vigencia en la actualidad? De esta manera se aspira identificar a los factores claves que hoy en día se requieren para instaurar la planificación integral de las ciudades contemporáneas.

El segundo capítulo examina las grandes problemáticas a que se enfrentan las ciudades del siglo XXI, como los altos índices de contaminación, tráfico y congestión urbana; la carencia de vivienda y la falta de oportunidades para el desarrollo integral de todos sus ciudadanos. Todos estos desafíos son posibles de superar si las ciudades del siglo XXI asumen como su principal reto la incorporación de los factores precursores de la cooperación y la creatividad humana en sus modelos de gobernanza y planificación.

El tercer capítulo propone una metodología, un proceso o camino a seguir para la transformación de las ciudades desde sus procesos de planificación, apoyándose en un sistema compuesto por la implementación de Centros de Información Estadísticos cantonales, (CIE); la activación de la cooperación y la participación ciudadana; la formulación de planes para el desarrollo local; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno cantonal y el establecimiento de sistemas de gestión de calidad cantonal como medios para impulsar el desarrollo integral de la urbe, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente.

Finalmente, en el cuarto capítulo se expone una mirada a las ciudades del siglo XXI y las principales características que deben desarrollar para enfrentar los grandes desafíos que este siglo les depara.

La presente publicación tiene como objetivo invitar a que actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, se apropien del destino de sus ciudades, fortaleciendo sus lazos de vecindad en torno al territorio, la producción y el gobierno de la urbe; e incorporen a la innovación y el conocimiento, como las principales herramientas para la construcción mancomunada de sus ciudades.

El patrimonio más grande de una ciudad en el siglo XXI está en lo que logre crear conjugando sus factores de cooperación y creatividad.

Capítulo I

**Historia
de la Ciudad**



En la actualidad observamos a nivel mundial ciudades con vastas poblaciones, aún superiores a la población de muchos países; observamos ciudades que han implementado novedosos mecanismos de administración encaminados a dotar a sus ciudadanos de un entorno limpio, seguro y en general de desarrollo; también observamos como en otras ciudades la inseguridad, la contaminación, el tráfico y la exclusión, como ejemplo, impiden generar un ambiente de bienestar para sus habitantes. ¿Qué factores se pueden considerar claves para que una ciudad se constituya en un hábitat beneficioso para sus ciudadanos? ¿Cómo podemos determinar los elementos necesarios para elevar la calidad de vida en nuestras ciudades? ¿Cómo atender las crecientes necesidades y demandas de quienes vivimos en una ciudad? ¿Pueden las ciudades crecer por generación espontánea y resolver sus problemas respondiendo únicamente al día a día?

Resulta imperativo explorar el nacimiento de las ciudades para redescubrir los pilares con los que se las fundó, los factores que desencadenaron su adelanto y extraer los principales conceptos que se requirieron para poder, en la actualidad, planificar el desarrollo de las mismas y por ende la construcción de nuevos mecanismos de análisis y determinación de políticas locales encaminadas a generar oportunidades de bienestar para todos sus habitantes. Bajo esta perspectiva exploraremos la milenaria historia del desarrollo de las ciudades.

El polo de asentamiento: desde la caverna de la era paleolítica a la aldea de la era neolítica y el nacimiento de las ciudades

«Antes de la ciudad estuvieron el caserío, el santuario y la aldea; antes de la aldea, el campamento, el escondrijo, la caverna y el montículo; y antes de todo esto ya existía la tendencia a la vida social que el hombre comparte, evidentemente, con muchas otras especies animales.».
(Mumford, 1979: p. 11).

Trasladarnos al origen de las ciudades conlleva remontarnos al génesis mismo de la humanidad e implica analizar y explorar la naturaleza social del ser humano, la cual le permitió generar varias herramientas de comunicación y convivencia; desde el lenguaje y la escritura, hasta la expedición de normas y el asentamiento de aldeas y ciudades. Es posible por lo tanto señalar que es la misma naturaleza del ser humano, sus necesidades y aspiraciones, sus insuficiencias y anhelos la que da nacimiento a sus ciudades.

Por otra parte, en su esencia «la vida humana se mueve entre dos tendencias: una hacia el movimiento y otra hacia el asentamiento.» como lo plantea Mumford (1979: p. 11)¹. Sin lugar a dudas estos polos se evidencian hasta la actualidad, es así que en relación al polo de movimiento observamos como históricamente poblaciones enteras se han trasladado por múltiples factores, desde sectores rurales a urbanos, de una ciudad, de un país e incluso de un continente a otro. La migración es un fenómeno mundial. Sólo analizando el caso ecuatoriano tenemos, como ejemplo, que para el año 2012 un total aproximado de 665.000 compatriotas han migrado a los Estados Unidos de Norteamérica.²

De igual manera, respecto al polo de asentamiento tenemos como evidencia a ciudades como Damasco, Jericó, Shush, Jerusalén, Atenas y Roma para citar algunas, que nacen con miles de años de anterioridad a la llegada de Jesucristo y continúan en pie hasta la actualidad; en América Latina, las principales capita-

.....

- 1 La cita que inicia este capítulo corresponde a un autor clásico sobre la historia de las ciudades, al que recurriremos continuamente en este acápite, Lewis Mumford, *La ciudad en la historia: sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1979, p. 11. **Lewis Mumford**: Reconocido internacionalmente por sus escritos sobre las ciudades, la arquitectura, la tecnología, la literatura y la vida moderna. Fue llamado por Malcolm Cowley, "el último de los grandes humanistas." Sus contribuciones a la crítica literaria, la crítica de arquitectura, estudios de América, la historia de las ciudades, la civilización y la tecnología, así como a la ordenación del territorio, el ecologismo y la vida pública en Estados Unidos, lo señalan como una de las voces más originales del siglo XX. Tomado de: <<http://www3.nd.edu/~ehalton/mumfordbio.html>>
- 2 «The 10 largest Hispanic origin groups characteristics rankings top counties». Fecha de consulta: 27 /06/2012. <<http://www.pewhispanic.org/the-10-largest-hispanic-origin-groups-characteristics-rankings-top-counties>>.

les se han mantenido desde su fundación hasta la presente fecha con rasgos de crecimiento antes que de destrucción.

Son muy pocas las ciudades que han desaparecido en la historia, por el contrario, la gran mayoría ha superado guerras, hambrunas y situaciones de holocausto, y en lugar de desvanecerse, se han adaptado a dichas realidades y han evolucionado para beneficio de sus habitantes. Forman parte de la naturaleza humana los polos de movimiento y asentamiento, y continuarán así expresándose mientras dure la permanencia del ser humano sobre la Tierra.

Esta publicación se enfocará en el análisis de las ciudades y su evolución, por lo que se concentrará exclusivamente en el polo de asentamiento, como primer componente para determinar los ingredientes o elementos principales que una ciudad debe considerar en su planificación para atender las necesidades presentes y futuras de sus ciudadanos.

Respecto al polo de asentamiento y al nacimiento de las ciudades, « [...] la caverna le dio al hombre primitivo su primera concepción del espacio arquitectónico, su primer atisbo del poder en un recinto amurallado como medio para satisfacer la receptividad espiritual y la exaltación emotiva.» (Mumford, 1979: p. 15). El ser humano de la era paleolítica, inminentemente cazador, presentaba una mayor motivación al movimiento que al asentamiento. En esta era, previa al nacimiento de las ciudades, sin lugar a dudas, el polo de movimiento era el hegemónico. Sin embargo el ser humano ya manifiesta su naturaleza social cuando inicia una convivencia en grupos, sean estos familiares o clanes para trasladarse permanentemente en búsqueda de alimento. En esta etapa tan temprana de la historia de la humanidad, ya se revela su necesidad de convivencia con otros para afrontar los retos y amenazas del entorno.

Como plantea Mumford «Al retroceder tanto en pos de los orígenes de la ciudad, no se debe pasar por alto, naturalmente, las necesidades prácticas que hicieron congregarse grupos familiares y tribus, según las estaciones, en un hábitat común, en una serie de campamentos, e incluso en una economía de caza o recolección.» (1979: p. 16). En este momento crucial, el polo de asentamiento logra un adelanto y muestra elementos por los cuales le resulta al hombre más beneficioso congregarse en un territorio en particular que continuar en perenne tránsito en búsqueda de alimento. La mutua protección, la posibilidad de cooperar y unir esfuerzos, las relaciones de parentesco, la necesidad de almacenar alimentos, defenderse de las amenazas del medio constituyeron los elementos claves para que germine el polo del asentamiento, elementos estos y otros más que habrá que tenerlos muy presentes si queremos considerar por

qué el hombre vive en ciudades. En esta etapa tan insipiente las ciudades aún no logran conformarse.

Si a estos elementos les sumamos la admiración y aspiración del ser humano por lo trascendental, su creatividad, curiosidad y respeto por aquello que supera en el tiempo a su existencia misma, identificaremos a los denominados *factores precursores*, generadores y desencadenantes del polo de asentamiento que guiaron al ser humano a congregarse en grupos familiares, clanes y tribus.

Por ejemplo, se ha señalado que « [...] en los antiguos santuarios del paleolítico, lo mismo que en los primeros montículos mortuorios y tumbas, tenemos como en ninguna otra parte, los primeros atisbos de vida cívica, posiblemente antes de que pudiera sospecharse la existencia de aldeas permanentes.» (Mumford, 1979: p. 15). En tal perspectiva:

El primer germen de la ciudad está, pues, en el lugar ritual de reunión que sirve como meta del peregrinaje. Se trata de un sitio al que los familiares o clanes retornan, con intervalos estacionales, porque concentra, aparte de todas las ventajas naturales que puede tener, ciertos poderes «espirituales» o sobrenaturales, poderes de potencia más elevada y de mayor duración, de un significado cósmico más vasto, que los procesos corrientes de la vida. (Mumford, 1979: p. 17).

Al culminar la etapa neolítica, ya nos encontramos frente a asentamientos temporales para hacer frente a un medio agreste y sus distintos avatares. Con la recolección de alimentos y la aparición de los primeros cultivos, la tierra promueve el desarrollo de los factores precursores del polo de asentamiento señalados. La tierra jugó un factor fundamental por cuanto se constituyó, además de un lugar de refugio, en una fuente segura y permanente de provisión de alimentos. Mumford señala que:

El primer requisito necesario para la existencia de una abundante provisión segura de alimentos surgió en el período mesolítico, tal vez hace quince mil años. A esta altura, el arqueólogo comienza a encontrar claras huellas de asentamientos permanentes desde la India hasta la región del Báltico. Se trata de una cultura basada en el aprovechamiento de mariscos y peces, posiblemente también de algas y tubérculos plantados, sin duda complementados con otras fuentes de alimentación menos seguras. Con estos villorios mesolíticos aparecen los primeros desmontes con fines agrícolas; e igualmente los primeros animales domésticos [...] Este proceso de asentamiento, domesticación y regularidad en la alimentación entró en una segunda etapa hace tal vez diez mil o doce mil años. Entonces surgieron la recolección y la siembra sistemáticas [...] Acaso el acontecimiento central de todo este desarrollo fue la domesti-

cación del hombre mismo, prueba de un interés creciente en la sexualidad y la reproducción (1979: pp. 18-19).

En definitiva, en esta época emergen los nuevos y pequeños centros poblados, las aldeas con sus incipientes huertos y campos que permitieron florecer una asociación permanente de las familias y vecinos, de casas y graneros, de celdas para aves y animales. Además de la *mutua protección* y la *cooperación* en la búsqueda de seguridad, cuidado y alimentación que hemos señalado como *factores precursores* del polo de asentamiento, debemos sumar otros elementos que lo consolidan definitivamente, tales como la *creatividad* y la permanente búsqueda de adecuación al medio para asegurar un hábitat que permita la sobrevivencia y el desarrollo de las personas, es así como nacen las aldeas y la rica herencia que las mismas dieron para el nacimiento o surgimiento de las ciudades.

En plena era neolítica la creación de los primeros utensilios es un claro ejemplo de lo que llamamos inventiva o creatividad humana:

Sin recipientes herméticos el aldeano neolítico no podía guardar cerveza, vino o aceite; sin piedra que se pudiera sellar o cántaros de arcilla, no podía preservarlos de los roedores o insectos; sin barriles, cisternas y graneros no podía hacer que sus víveres se conservaran de una estación a otra. Sin la casa, habitación permanente, no era posible mantener juntos ni cuidar tiernamente a los pequeños, a los enfermos y a los ancianos. Fue en materia de recipientes permanentes en lo que la inventiva neolítica superó a todas las culturas anteriores [...]. (Mumford, 1979: pp.24-25).

Es esta creatividad desarrollada en la aldea, la que consolida la necesidad de la naturaleza humana de vivir en sociedad, en un hábitat en común.

Cabe insistir en cuánto le debe la ciudad a la aldea como su predecesora. Son múltiples los elementos e instrumentos que se iniciaron y se perfeccionaron en las aldeas. Los graneros, los almacenes, las huertas y los primeros instrumentos de labranza se consolidaron en las aldeas. De igual modo las acequias, los canales, los estanques, los fosos y acueductos florecieron en las aldeas y les permitieron a ellas transportar y disponer de agua o reservar y almacenar alimentos para las épocas de escasez. Hasta los desagües, cloacas y cementerios vieron la luz por vez primera en las aldeas. De la aldea proceden innumerables avances que habían de ser claves para la constitución de las ciudades. Sin ese amplio mundo de invenciones y creaciones la ciudad antigua sería impensable y ella no habría podido adquirir la forma que alcanzó finalmente.

En otras palabras, antes de que la ciudad surgiera, la aldea ya había dado una contribución más que significativa, dando nacimiento al vecino, a la comunidad y al espacio compartido.

[...] a lo que hoy llamamos *moralidad* que comenzó con las *mores*, con las costumbres conservadoras de la vida, propias de la aldea. Cuando estos vínculos primarios se disuelven, cuando la comunidad, íntima y visible deja de ser un grupo vigilante, identificable y profundamente interesado, entonces el «Nosotros» se convierte en un zumbador enjambre de «Yos», y los vínculos y lealtades secundarias se vuelven demasiado débiles para detener la desintegración de la comunidad urbana. Sólo ahora, cuando los modos de vida aldeanos están desapareciendo rápidamente en el mundo entero, podemos estimar todo lo que les debe la ciudad en materia de energía vital y crianza amorosa, que hizo posible el desarrollo ulterior del hombre. (Mumford, 1979: p.23).

En tal sentido, la vida aldeana está enclavada en la asociación primaria de nacimiento y lugar, sangre y suelo, vecindad, vínculos o elementos sin los cuales no podrían haber nacido las ciudades.

Para finales de la etapa neolítica —alrededor de los 7.500 años a.C.— la unión de componentes y factores del pasado con los nuevos que surgían permitió avanzar en la constitución de pequeñas ciudades aún muy similares a una aldea:

En la forma externa, la aldea neolítica tenía ya muchas de las características de las ciudades pequeñas, como Lagash en la Mesopotamia; a decir verdad, no se puede diferenciar los restos de una gran aldea y la de la ciudad pequeña [...] la estructura embrionaria de la ciudad ya existía en la aldea. Tanto la casa como el altar, la cisterna, la vía pública y el ágora —que no era aún un mercado especializado— es configuración inicialmente de la aldea. Lo que es válido para la estructura general de la aldea, también lo es para sus instituciones. Los comienzos de la moral organizada, del gobierno, el derecho y la justicia existían en el Consejo de Ancianos de la aldea. Thorkild Jacobsen ha demostrado que este grupo representativo, el depositario de la tradición, el censor de las costumbres, juez del bien y del mal, ya era discernible en el cuarto milenio antes de Jesucristo, en la Mesopotamia, si bien sus orígenes deben ser anteriores a todo registro. Este órgano rudimentario de gobierno parece caracterizar a las comunidades aldeanas en todos los períodos. (Mumford, 1979: p. 28).

Finalmente, el último gran avance de las aldeas, trasladado a las ciudades pequeñas fue el de la «Revolución Agrícola»: la domesticación de los cereales y la introducción de la cultura del arado y la irrigación. El resultado final fue la presencia de grupos, instituciones y controles que terminarían por caracteri-

zar a las ciudades. La cooperación como elemento constitutivo de la naturaleza humana no se reflejó únicamente en el unir esfuerzos o el trabajo conjunto, sino que devino también en generación de modos de comportamiento y el establecimiento de normas mínimas de convivencia y el apareamiento de un orden social. En este sentido la seguridad, la cooperación, la creatividad o la inteligencia humana consolidan la naturaleza social del ser humano y por lo tanto, el polo de asentamiento.

En conclusión, en el período embrionario, de gestación y nacimiento de las ciudades, confluyen claramente diversos factores que enriquecieron el proceso: por un lado, el polo o tendencia al asentamiento manifestado en factores fundamentales como son la mutua protección, la cooperación en el cuidado y alimentación; y, por otro, la «creatividad humana», capaz de modificar su entorno, crear artefactos para facilitar su vida diaria y moldear comportamientos para la construcción de un orden social. Son estos factores tan profundamente humanos, los que se identifican como «precursores» del polo de asentamiento y del nacimiento de las ciudades, que deben ser redescubiertos a la hora de administrar las ciudades en el contexto mundializado y globalizado en el que nos encontramos en la actualidad.

Si una ciudad omite el análisis de cualquiera de estos factores precursores: *protección, cooperación y creatividad*, dejará de lado a los principales componentes o agentes requeridos para atender las necesidades presentes y futuras de sus ciudadanos, así como a los elementos indispensables para elevar la calidad de vida de sus habitantes. Ahora bien, en este capítulo además de identificar los factores precursores los ubicaremos en las principales etapas históricas de la ciudad para evidenciar cómo los mismos se fueron transformando en componentes, instituciones, normas y políticas fundamentales para el desarrollo de las ciudades.

La consolidación de la ciudad antigua y los primeros asentamientos planificados



Reconstrucción de la ciudad antigua de Ur.

«Como órgano especial de la civilización, la ciudad parece haber surgido en unos pocos grandes valles fluviales, a saber: el del Nilo, el del Tigris-Éufrates, el del Indo y el del Hwang-Ho.»
(Mumford, 1979: p. 74).

Si bien en la etapa de gestación de las ciudades, ya se habían desarrollado mecanismos que modelaron comportamientos y construyeron un orden social, donde los esfuerzos individuales se sumaban para generar esfuerzos locales orientados a la construcción de un hábitat común para el bienestar de sus vecindades; la ciudad en su etapa de consolidación demandó una mayor concentración de esfuerzos colectivos y el establecimiento de complejos modos de organización para atender a poblaciones cada vez más crecientes con necesidades cada vez más diversas.

Uno de los elementos iniciales que les permitió consolidarse a las *ciudades antiguas* fue la denominada *organización y especialización laboral* como medio para la construcción de las grandes obras de infraestructura e ingeniería que las mismas demandaban para albergar a sus habitantes. Bien podríamos señalar que el *factor de cooperación* se multiplicó en complejidad y capacidad para generar soluciones a los requerimientos de la época. Por ejemplo:

«[...] confirió a la ciudad potencialidades y capacidades que ni el cazador, el minero, el ganadero y el campesino habrían sido capaces de explotar, en caso de haber quedado liberados a sus solos esfuerzos en su hábitat regional. Allí donde el cultivo con la azada sustentaba villorios,

el cultivo con el arado pudo sustentar ciudades y regiones enteras. En tanto que el esfuerzo local sólo podía construir pequeños malecones y represas, las obras urbanas cooperativas en gran escala pudieron convertir todo un valle fluvial en una organización unificada de canales y obras de irrigación para la producción de alimentos y transporte, trasladando hombres, enseres y materias primas según los dictados de la necesidad[...] (Mumford, 1979: p. 38).

Como no se había visto en las aldeas, la *especialización laboral* tuvo efectos multiplicadores que incluso modelaron la economía, la cultura, la administración y el crecimiento mismo de las ciudades:

En la ciudad, nuevos hábitos, rigurosos, eficaces, a menudo duros y hasta sádicos, pasaron a ocupar el puesto de antiguas costumbres y de cómoda rutina de ritmo lento. El mismo trabajo fue aislado de las demás actividades y se lo canalizó en una «jornada laboral» de faena incesante, bajo la dirección de un capataz. Era el primer paso dado en esa «revolución administrativa». (Mumford, 1979: p. 39).

Por lo tanto, hasta ese momento la ciudad representó:

«[...]un nuevo grado de concentración urbana, una nueva magnitud en materia de instalación humana. La antigua ciudad de Ur, el primitivo hogar de Abraham, con sus canales, bahías y templos, ocupaba noventa hectáreas, en tanto que los muros de Uruk cercaban una superficie poco mayor que las quinientas hectáreas. En parte, esto indica una extensión de la superficie dedicada al cultivo de materias alimenticias, y en parte a un aumento de sistemas de transporte y otros medios tecnológicos; pues en la Edad de Hierro, con un equipo más eficaz y con mejores herramientas cortantes, y con la utilización del metal para la fabricación de instrumentos agrícolas, además de un sistema más vasto de canales, la superficie abarcada por la ciudad se extendió más aún. Asiría, Khorsabad, hacia el año 700 antes de Jesucristo, abarcaba unas 300 hectáreas; un siglo después, Nínive comprendía tal vez 730 hectáreas; en tanto que aún después, Babilonia, antes de su destrucción por los persas, estaba rodeada por un mínimo de dieciocho kilómetros de murallas. (Mumford, 1979: p. 81).

A medida que la ciudad antigua continuaba con su proceso de consolidación, con territorios cada vez más extensos, la *búsqueda de protección* se constituía en un elemento permanente y de creciente preocupación e importancia. Ahora bien, es preciso distinguir qué tipo de protección comenzó a imperar; mientras que en las Aldeas el humano se protegía de los avatares de la naturaleza: los animales y fieras salvajes; en la ciudad el sentido de protección era aún más inminente, pues el ser humano debió defenderse de una amenaza superior: el

hombre mismo. En esta etapa de consolidación de las ciudades, elementos ajenos a la naturaleza comienzan a tener prominencia, como es la conflictividad entre humanos y la aparición de la guerra como una institución, desnaturalizando el sentido del elemento precursor de la protección.

Las ciudades se constituyen en elementos claves para la institución de la guerra, tomadas las ciudades se consolidaba la conquista de nuevos territorios; y de igual manera, las nuevas regiones se consideraban como propias una vez que se lograba administrar las ciudades de los nuevos territorios conquistados. Los grandes imperios le debieron mucho a las ciudades como «herramientas» para su expansión. En esta época la conflictividad entre civilizaciones por el predominio de su poder implicó nuevas funciones para las ciudades, incluso uno podría señalar funciones ajenas a los requerimientos de sus ciudadanos y por el contrario, útiles para los fines expansionistas de la realeza. En otras palabras, las principales funciones de la ciudad guardaban relación con:

[...] aspectos religiosos, políticos y militares. En la trama de las experiencias históricas se encontraría así la triada indoeuropea: el sacerdote, el rey, el guerrero como principio de organización y división del espacio. Se ha evocado la importancia del templo, del lugar de culto, en los orígenes de las ciudades sumerias: los dueños de la tierra construyen junto a ellos sus viviendas y se afirma el poder político [...]. (Roncayolo, 1988: p. 36).

La conflictividad entre imperios y ciudades de esta época, conllevó al desarrollo de la institución de la guerra y a la consolidación de la realeza como gobierno de territorios y principalmente de las ciudades, tuvo un efecto directo en la administración de las mismas, en la centralización de la toma de decisiones.

«Así, las ciudades arcaicas desarrollaron algo semejante a la concentración del mando que se halla en un barco: todos sus habitantes 'estaban en el mismo bote', y aprendían a confiar en el capitán y a ejecutar sus órdenes rápidamente.».
(Mumford, 1979: p. 65).

La consolidación de las ciudades trajo consigo grandes cambios en la administración del poder, los consejos de ancianos, por ejemplo, como modo de gobierno de las aldeas se vieron desplazados como se plantea en el siguiente texto:

el factor más importante que intervino en el paso de una economía aldeana descentralizada a una economía urbana altamente organizada fue el rey o, mejor dicho, la institución de la realeza[...] En la implosión urbana, el rey está en el centro: es el imán que atrae al corazón de la ciu-

dad y pone bajo control del palacio y el templo todas las nuevas fuerzas de la civilización. A veces el rey fundaba nuevas ciudades; a veces transformaba viejas poblaciones rurales que, desde largo tiempo atrás, se estaban edificando, colocándolas bajo la autoridad de sus gobernadores; tanto en un caso como en el otro, su mandato introducía cambios decisivos en su forma y contenido. (Mumford, 1979: p. 49).

La concentración del poder y la centralización en la toma de decisiones, tuvo efectos directos en varios aspectos para la consolidación de las ciudades, especialmente en su distribución territorial y principales edificaciones. Así podemos comprender por qué las ciudades antiguas tenían grandes murallas de protección; mientras que en el centro de las mismas se concentraban los mayores símbolos del poder, representados en los edificios íconos de su religión, de sus máximas autoridades, particularmente de la realeza o de sus representantes. Esta distribución de la ciudad antigua la podemos evidenciar hasta la actualidad, mientras más cerca de la plaza central se ubicaba una vivienda, la misma tendría una mayor protección por su cercanía a los edificios íconos del poder de la ciudad. Nuestras ciudades y hasta las cabeceras cantonales tienen,

por regla general, en la plaza central: la iglesia, la alcaldía y la gobernación. En la Plaza Grande, en Quito, está el Palacio de Carondelet, sede del gobierno político; al frente el Municipio, sede del gobierno de la ciudad; a un lado el Palacio Episcopal, sede del gobierno religioso, y al otro lado, la Catedral.



Fragmento del Estandarte de Ur, conmemora la victoria sobre los enemigos.

Con estos primeros patrones de ordenamiento territorial se consolidó la ciudad antigua, como un hábitat que albergaría hasta la actualidad a sus ciudadanos. Ahora bien, bajo este modelo desarrollado se pone en evidencia cómo la agresión y conflictividad de esta época de consolidación, considero a la *protección* como el principal elemento aglutinador de las mismas para hacer frente a la institución máxima del conflicto: la guerra.

El excesivo centralismo combinado con la institución de la guerra fueron elementos que impulsaron la consolidación de las ciudades, sin embargo también se manifestaron contrarios a otros elementos identificados ya como precursoro-

res, generadores de la cohesión y el desarrollo de las ciudades. Es indispensable detenerse en el análisis de esta paradoja, caso contrario exageraríamos su valor y los aceptaríamos a los mismos dentro de los factores indispensables para la existencia de las ciudades.

Mientras el «factor de protección» se enfoca en el desarrollo interno de las ciudades, la institución de la guerra claramente se identifica con el crecimiento de imperios y la conquista de nuevos territorios, algunos incluso no poblados. En otras palabras, la institución de la guerra promueve el dominio de extensiones territoriales y no está enfocada al desarrollo interno de las ciudades, como sí lo estaba el factor precursor *de la protección* en la etapa de consolidación del polo de asentamiento y la aparición de aldeas y las primeras ciudades.

De igual manera, mientras en el nacimiento de las ciudades el factor precursor de la cooperación llegaba a su máxima cúspide con la aparición de los consejos de ancianos, cuyo rol principal era el de promover y asegurar un orden social; el excesivo centralismo, fruto del crecimiento de las urbes, culminó por imponer las decisiones de unos pocos, concentrando el poder en élites reales por sobre las decisiones colectivas presentes en las pequeñas villas, desnaturizando así al *factor precursor de la cooperación* y convirtiéndolo en elemento de dominación.

Estos excesos en cuanto a los factores de protección y cooperación evidencian la necesidad de un equilibrio entre todos los factores precursores para que podamos hablar de un sano crecimiento de las ciudades; y al mismo tiempo, confirma que al planificar el desarrollo de las mismas es indispensable preocuparnos porque el crecimiento esté en coherencia y armonía con la naturaleza misma del ser humano.

Esta conclusión, cual *leitmotiv*, la tomaremos en cuenta a lo largo de la presente publicación, como parte esencial para el análisis de los factores precursores de las ciudades y su funcionamiento en el desarrollo de las mismas.

La Ciudad Griega y el ciudadano



Nacimiento de Grecia, de Leo von Klenze (1846).

Cuando retrocedemos en el tiempo en búsqueda de los mayores aportes históricos para la comprensión del crecimiento de las ciudades y sobre todo, cómo convertirlas en lugares propicios para el desarrollo humano, es fundamental revisar la ciudad griega. Más allá de su impresionante arquitectura e imponentes edificaciones, el aporte de la cultura griega nos permite identificar los efectos del factor de la cooperación en sus más altas expresiones; más aún después de que como hemos señalado en la etapa de la ciudad antigua, este factor parecía haberse perdido por la lucha del hombre contra el hombre, el imperio del centralismo y la preeminencia de la institución de la guerra.

«[...] Los griegos añadieron un nuevo elemento a la ciudad, desconocido por las culturas anteriores, peligroso para todo sistema de poder arbitrario o autoridad secreta: introdujeron el ciudadano libre.»
(Mumford, 1979: p. 199).

La cultura griega al establecer sus ciudades desbordó en su énfasis respecto al elemento precursor de la cooperación. A diferencia de la ciudad antigua, en la polis griega la participación del ciudadano libre fue fundamental para la toma de decisiones colectivas. «En un par de siglos, los griegos descubrieron más sobre la naturaleza y las potencialidades del hombre que cuanto, al parecer, habían descubierto los egipcios y lo sumerios en un par de milenios.» (Mumford, 1979: p. 157).

Mumford nos señala que en el desarrollo urbano griego se introdujeron muchas innovaciones institucionales promisorias con respecto a la pauta inicial

de la ciudad, tal como ésta se había desarrollado, tanto en la Mesopotamia como en el Egipto imperial, desligándose de las ambiciones excesivas de poder que se nutrieran de la religión en la Edad de Bronce y de la tecnología en la Edad de Hierro. A medida que la ciudad se desarrollaba, los hábitos democráticos de la aldea serían trasladados a menudo a sus actividades anteriormente especializadas, con una rotación constante de funciones humanas y deberes cívicos, y con una participación plena de cada ciudadano en todos los aspectos de la vida colectiva. El resultado no fue solamente un derrame torrencial de ideas e imágenes en el teatro, la poesía, la escultura, la pintura, la lógica, las matemáticas y la filosofía sino una vida colectiva más cargada de energía, de permanentes reuniones de debate, de toma de decisiones en común, y por ende más elevada en su capacidad de expresión estética y ejercicio racional que todo lo que se hubiera alcanzado hasta entonces (1979: pp. 156-157).

En otras palabras, el desarrollo de la «democracia» en la ciudad y la cultura griega constituye su mayor aporte al desenvolvimiento del ciudadano como elemento central en una ciudad. Su participación en asambleas locales, la capacidad de incorporar opiniones para la toma de decisiones colectivas y discutir, el permitir a los ciudadanos argumentar, analizar y defender posiciones, el respetar las opiniones diversas constituye el mayor legado para la estructuración de las ciudades venideras.

La valoración de la opinión individual del ciudadano y la opinión colectiva de quienes habitan en las mismas enriqueció y dio importancia al denominado *espacio público* en sus ciudades. Hasta este momento histórico, no se había dado tanto énfasis a la participación del ciudadano ni conferido tanto valor al espacio público de una ciudad, concebido éste como un lugar de encuentro, diálogo y hasta confrontación pero no enfrentamiento entre sus habitantes; en el que la voz de los mismos impulsa su desarrollo. Ágoras, anfiteatros y plazas se constituyeron en los espacios comunes de encuentro ciudadano.

Sin embargo, es preciso también recordar la conclusión señalada al revisar la etapa de la ciudad antigua; el equilibrio de los factores precursores de la protección, cooperación y creatividad es indispensable cuando hablamos de ciudades su crecimiento y consolidación. En este sentido, las ciudades griegas dejaron de lado la prominente importancia de la creatividad manifestada en la planificación urbana y la adecuación de espacios, infraestructura y edificaciones requeridas para su desarrollo.

Las ciudades griegas, de arquitectura sin lugar a dudas deslumbrante estéticamente, como puede observarse en su principal ciudad: Atenas, impide dar una

ya conseguido. Pero la polis no podía convertirse en cosmos; y un cosmos que prescindía del cambio, de la trascendencia y de la transformación no podía producir un orden más elevado en la ciudad (Mumford, 1979: pp. 211-212).

En la actualidad también es posible observar ciudades que avanzan en su día a día respondiendo casi exclusivamente a necesidades del presente, sin valorar la importancia de emplear nuestra *creatividad* y planificar el desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazo; por consiguiente, impide el ahorro de recursos y la previsión de hechos futuros, que al presentarse, ya es demasiado tarde y son muy difíciles de superar. La congestión urbana, la polución, el desempleo, la inseguridad entre otros son un buen ejemplo de las nuevas «epidemias» que amenazan un desarrollo urbano equilibrado.

Al analizar el desarrollo de las ciudades griegas quedan dos grandes lecciones, la importancia que tiene el ciudadano (la democracia), por ser el eje y motivo para la existencia de las ciudades, así como la importancia que tiene el factor precursor de la creatividad en la planificación para el desarrollo de las ciudades. De igual manera, se ratifica la premisa imperativa del equilibrio entre los factores precursores cuando se diseña el presente y el futuro de las ciudades.

Estas lecciones son de significativa importancia, no serviría de mucho reunir a los principales actores sociales para debatir, discutir e identificar necesidades si no viniese seguido de un proceso de planificación para la atención a las mismas. De ahí que en muchas ocasiones se observa cómo se pierde el interés en generar espacios públicos o colectivos de debate acerca del futuro de nuestras ciudades, por cuanto la ciudadanía a mediano plazo no constata los resultados de dichos procesos.

Hay varios elementos que contribuyeron al declive de las ciudades griegas, sin embargo me he concentrado en la falta de planificación para denotar la importancia de una visión a largo plazo en el ámbito urbano, a fin de que en los siguientes capítulos nos podamos centrarnos en cómo fortalecer la planificación participativa para el desarrollo local.

La Ciudad Romana y la obra de ingeniería urbana



Reconstrucción de la ciudad de Roma en su esplendor.

«Desde el comienzo, todo fue colosal en Roma; ese era el genio mismo de la ciudad antes de que superara en mucho la condición de aldea; pues cuando el rey Serbio trazó la primera gran muralla, abarcó más de cuatrocientas hectáreas, como para incitar al desarrollo que todavía no había tenido lugar.».
(Mumford, 1979: pp. 288-289).

El Imperio Romano logró impresionantes adelantos en innumerables áreas, desde la milicia al derecho, desde la ingeniería hasta la medicina, desde el arte hasta la arquitectura; posiblemente la expansión y dominio de territorios tan bastos alimentaron de tantas maneras al Imperio, tal forma que hasta la actualidad se continúa empleando muchas de sus herramientas en diversos ámbitos de la realidad y del conocimiento.

En lo relativo al adelanto de las ciudades del Imperio Romano, es imprescindible destacar el desarrollo de la creatividad en las obras de ingeniería que el imperio puso a disposición de Roma y en general de todas las ciudades de la época y en adelante. Obras colosales de ingeniería urbana como el Coliseo Romano, los acueductos, baños públicos, murallas, foros y edificios públicos son claros ejemplos que se mantienen en pie por ya más de 2.000 años, «aún hoy se puede reconocer la huella de Roma en toda una serie de ciudades de Italia y otros países: Nápoles, Bolonia, Parma, Plasencia y Ostia figuraron entre las primeras fundaciones de la República, en tanto que, en el siglo I de nuestra era, Como, Pavía, Verona y Florencia las siguieron.» (Mumford, 1979: p. 259).

Al revisar la contribución del imperio romano en la evolución de las ciudades, debemos centrar la atención en la propia ciudad de Roma para analizar sus aportes urbanísticos tanto en sus obras de ingeniería como en su planificación urbana.

Allí fue donde se estableció la nueva escala; allí fue donde el soldado y el ingeniero aunaron sus fuerzas, no sólo para crear murallas y fosos sino también malecones y estanques, en escala ciclópea. Allí fue donde, en sus grandes estructuras públicas, Roma intentó no sólo resolver los problemas planteados por la gran cantidad de personas que había congregado, sino también dar a su cultura de masas, por lo demás degradada, un atuendo urbano apropiado, que reflejara la magnificencia imperial [...] (Mumford, 1979: p. 263).

La civilización Romana se concentró profundamente tanto en la planificación urbana de sus ciudades, como en la construcción de grandes obras de ingeniería urbana, desarrollando el factor precursor de la creatividad a niveles nunca antes vistos. Un ejemplo importante de esta nueva visión de las ciudades y de aquellos equipamientos urbanos necesarios para el desarrollo de las mismas, se puede observar en el monumento más antiguo de la ingeniería romana, la Cloaca Máxima:

Construida en el siglo VI a.C. en una escala tan gigantesca [...] Tan sólida era la construcción en piedra, tan amplias sus dimensiones, que esta cloaca sigue hoy en uso. Con su foja de servicios ininterrumpidos durante más de dos mil quinientos años, esa estructura demuestra que, en el planeamiento de ciudades, los costos iniciales bajos no denotan necesariamente economía; porque si la instalación necesaria ha sido concebida y construida sólidamente, lo que realmente cuenta es el costo final, considerado a través de toda su perspectiva de vida. En estos términos, la Cloaca Máxima ha resultado ser una de las obras de ingeniería más baratas que registre la historia [...] las cloacas, las cañerías maestras y los caminos pavimentados, innovaciones regias de la ingeniería no desconocidas en ciudades y regiones más antiguas, se convirtieron en grandes formas colectivas, puestas al servicio de las masas urbanas (Mumford, 1979: pp. 257-264).

Estas y otras imponentes obras de ingeniería fueron fruto de una planificación urbana que Roma supo extender a lo largo de todas las ciudades del imperio. Conforme el imperio crecía, su modelo de ciudad se difundía en todo su vasto territorio.

El Imperio Romano, producto de un solo centro energético urbano en expansión, fue, por su parte, una vasta empresa de construcción de ciudades: dejó la huella de Roma en todas partes, en Europa, en el África

septentrional y el Asia Menor, modificando el modo de vida en antiguas ciudades y estableciendo su tipo particular de orden, a partir de cero, en cientos de nuevas fundaciones, ciudades «coloniales» ciudades «libres», ciudades sometidas al derecho municipal romano y ciudades tributarias [...] En una relación general del Estado romano, en el período que precedió inmediatamente a su ruina, el autor lo consideraba integrado por cuerpos cívicos separados cuyo número llegaba a 5.627 (Mumford, 1979: p. 252).

En su etapa de apogeo las ciudades del imperio romano se multiplicaron y la extensión del imperio llegó a ocupar territorios que comprendieron todo el mundo occidental conocido hasta entonces; el exitoso modelo de la ciudad romana, sus obras de ingeniería y su planificación urbana se desplegaron a lo largo y ancho del mundo de aquel entonces. Sin embargo, aunque parezca paradójico, ese mismo crecimiento del imperio, le significó posteriormente su declive.

Si en las ciudades griegas observamos como la falta de planificación urbana impidió su continuidad, en la ciudad romana a pesar de la evidente planificación en el diseño de obras de ingeniería urbana, el imperio sucumbió debido a una modalidad de planificación excesivamente centralizada. La abrumadora centralización impidió que las ciudades romanas y la misma Roma puedan desenvolverse y consolidarse por más de que sus legados urbanísticos se los pueda visitar hoy en día.

Mumford relata cómo el imperio romano perdió control de sus territorios:

[...] tanto el orden de Roma como la justicia de Roma y la paz de Roma estaban edificadas sobre una explotación y una supresión brutales [...] La desintegración de Roma fue el resultado final de su hipertrofia [...] Cuando se busca el punto en que el crecimiento de Roma podría haber sido controlado, se advierte que la respuesta reside en la totalidad del sistema político. Porque el problema de Roma consistía, fundamentalmente, en inventar un medio para difundir su poder y su orden, de modo tal que todo el Imperio se convirtiera en un sistema equilibrado e intercomunicado, en el que hubiera, en dos direcciones, intercambio y cooperación entre todas las partes integrantes, urbanas y regionales. Por desgracia, este movimiento nunca llegó al punto de intentar hacer que las ciudades o las provincias fueran más democráticamente autónomas y más autosuficientes. Pues una proporción excesiva de sus excedentes estaba destinada a volver al centro, a través de los canales muy permeables de los recolectores de impuestos y gobernadores militares. A menudo se les dio a las ciudades cierto grado de independencia dentro de este sistema; pero lo que hacía falta era un método para fomentar su in-

La Ciudad Medieval y los inicios de la planificación urbana



La fortificación de Uclés, sede de los caballeros de la orden de Santiago en el siglo XII.

«El monasterio, la corporación y la iglesia le sirvieron de elementos formativos a la ciudad medieval.»
(Mumford, 1979: p. 443).

El declive del imperio romano significó el inicio de la edad media en el mundo occidental y si bien, en sus primeros momentos, se presentaron ciertos retrocesos en el progreso de las ciudades, la ciudad medieval trajo importantes avances que son necesarios analizar para comprender el desarrollo de las ciudades y la relevancia e incidencia de los factores precursores de protección, cooperación y creatividad en ese proceso.

El imponente imperio que había sentado bases tan profundas en la fundación y consolidación de las ciudades que lo conformaban, no se vino abajo de manera súbita, «Roma no murió de muerte repentina ni las ciudades del Imperio se derrumbaron rápidamente y se hicieron inhabitables. Las invasiones de los bárbaros habían comenzado, en realidad, en el siglo III, y en un sentido continuaron, esporádicamente, durante más de mil años.» (Mumford, 1979: p. 300).

Por el contrario, este largo proceso de declive significó en la Edad Media una primera etapa de peligro constante para las ciudades por las amenazas de invasiones, lo que reactivó al *factor precursor de la protección* con igual o mayor intensidad que en la ciudad antigua; llegó a tal punto la inseguridad que incluso puso a prueba al denominado *polo de asentamiento* y la existencia misma de las ciudades. Sin embargo, éstas resurgieron con aún mayor vigor y desde

la edad media han continuado ininterrumpidamente su proceso de evolución hasta la actualidad.

Como primer efecto ante la continua inseguridad por el avance de las hordas de «bárbaros», en la Edad Media reapareció la muralla en los límites de las ciudades. «Todo el mundo buscaba seguridad. Cuando cada posibilidad podía ser un infortunio, cuando cada momento podía ser el último, la necesidad de protección se antepuso a cualquier otra consideración.»⁵ (Mumford, 1979: p. 305). Las murallas nuevamente formaron parte del conjunto de edificaciones características de una ciudad en la Edad Media; sin embargo, a diferencia de la ciudad antigua, en esta ocasión su reaparición cumplió una segunda y más importante función, dio paso a que el *factor precursor de la cooperación* evolucione e impulse, en los territorios protegidos al interior de las urbes, el nacimiento de la ciudadanía y las primeras nociones de libertad como se verá más adelante con el desarrollo del trabajo remunerado y las corporaciones.



Abadía benedictina en el monte de Saint Michel, Baja Normandía.

La búsqueda de protección conminó a que las ciudades se fortificaran y que la muralla y el castillo se convirtieran en símbolos ciudadanos de seguridad. Desde las torres de los castillos y desde las fortificaciones y las murallas se podía avizorar a los posibles enemigos y detenerlos. Muchas ciudades europeas se encerraron e incluso redujeron sus territorios en búsqueda de protección, al amparo de la realeza.

En el año 913, la Crónica anglosajona consigna, por su parte, que la edificación de fortalezas y murallas en torno de las poblaciones era una de las actividades principales del ejército del rey. Con esto se tienen nuevas pruebas, en caso de hacer falta, del papel desempeñado por los reyes como constructores de ciudades en razón de su capacidad para movilizar mano de obra suplementaria. Pero la misma Crónica muestra que, ya en el año 855, Rochester estaba amurallada y era defendida con éxito por sus vecinos, en tanto que al año siguiente el mismo rey Alfredo fortificó la ciudad de Londres (Mumford, 1979: p. 307).

5

Ídem, p. 305.

En esta etapa de declive, en la que las ciudades redujeron su territorio en la búsqueda de protección bajo las murallas, los castillos y la cercanía a la realeza, se hizo presente el *factor precursor de la creatividad* e incorporó un nuevo elemento en la ciudad medieval: el Monasterio.

Si fue en el palacio real donde los instrumentos seculares de la civilización urbana se modelaron inicialmente, fue en el monasterio donde los objetivos ideales de la ciudad quedaron clasificados y donde se los mantuvo vivos y, con el correr del tiempo, se los renovó. Fue allí, también, donde se estableció el valor práctico de la moderación, el orden, la regularidad, la honradez y la disciplina interior, antes de que estas cualidades fueran transmitidas a la ciudad medieval y al capitalismo pos medieval, en forma de invenciones y prácticas comerciales: el reloj, el libro de contabilidad, el día ordenado (Mumford, 1979: p. 302).

Conforme avanzaba la Edad Media, este nuevo elemento de las ciudades, los monasterios, fueron decisivos al hablar del desarrollo de las ciudades, se constituyeron en las primeras fuentes del conocimiento y en la semilla de los nuevos frutos que la ciudad medieval traería, ya que en ellos se rescataron muchos saberes del pueblo antiguo, de las culturas griegas y romanas entre las principales.

Fue en el monasterio donde los libros de la literatura clásica, contenidos en papiros que se disgregaban, fueron trasladados al resistente pergamino; fue allí donde el latín se hablaba en la conversación diaria, eludiendo en parte la diversificación y la incomprensión mutua del italiano, el español, el francés, el rumano y sus incontables dialectos regionales y variantes aldeanas; fue allí, por lo menos en las abadías benedictinas, donde se mantuvieron las prácticas adelantadas de la agricultura romana y de la medicina griega, con un correlativo aumento de la productividad y de la salud (Mumford, 1979: p. 303).

Como se ha señalado, el inicio de la Edad Media, marcado por la inseguridad, determinó al factor precursor de la protección como el elemento aglutinador y concentrador de población en las ciudades amuralladas, posteriormente los monasterios impulsaron el factor precursor de la creatividad al estimular el rescate de los conocimientos ancestrales, su protección y clasificación en las bibliotecas e incluso la traducción de muchas obras clásicas de la literatura, la filosofía, la ética, etc. Paralelamente a la contribución de los monasterios, el factor precursor de la cooperación multiplicaría sus efectos y manifestaciones con el desarrollo del comercio que promovió el inicio de una nueva etapa en la ciudad medieval.

Si en un comienzo el castillo o el monasterio fueron el centro urbano, después del siglo XI las nuevas actividades de la comunidad empezaron a trasladarse hacia la plaza del mercado; y la incorporación de mercaderes y artesanos, en calidad de ciudadanos libres, quedaría marcada, en más de un sitio, por la prolongación de la muralla alrededor de su suburbio. Resulta interesante señalar que, como observa Hegel, el barrio nuevo de Regensburg, en el siglo XI —para distinguirlo de los barrios real y religioso—, era el de los mercaderes (Mumford, 1979: pp. 308).

Poco a poco las ciudades iniciaron su recuperación y un nuevo proceso de expansión territorial se desencadenó. Si en un inicio el territorio de las ciudades se redujo en búsqueda de protección y se guarneció tras murallas, ahora éstas eran construidas cada vez más alejadas del centro de la ciudad, generando espacios internos mayores, este fenómeno se observó con la incorporación incluso de espacios agrícolas⁶ dentro del perímetro de las mismas. Posteriormente debido a la protección que brindaban las ciudades y al desarrollo del comercio⁷ los mercados también fueron paulatinamente incluidos en el territorio urbano. Fruto de estos crecimientos en el interior de las ciudades se comenzó a identificar una incipiente zonificación territorial, en la que los mercaderes jugaron un rol preponderante, sumándose a los sectores ya tradicionales de la realeza, la iglesia y la milicia. Pronto el comercio se convirtió en un elemento adicional para aglutinar a la población entorno a las ciudades. Las ciudades ya no eran atractivas únicamente por su seguridad, ahora la posibilidad de realizar actividades económicas fue un nuevo elemento decisivo para el crecimiento poblacional de las mismas.

Una primera contribución propia del factor precursor de la cooperación para esta nueva etapa de la ciudad medieval fue la constitución de gremios o corporaciones.⁸ *La especialización laboral*, la definición de roles en la ciudad me-



- 6 Ídem, p. 319: «En ciudades más chicas, como nos consta a través de los maravillosos atlas urbanos de los siglos XVI y XVII —Blau, Merian, Speed— las mejoras agrícolas y los encantos rurales fueron trasportados al corazón de la ciudad; como lo testimonian los jardines interiores, los espacios abiertos cultivados, e incluso los paseos cubiertos de césped, situados en el interior de la ciudad o bien apenas al otro lado de las murallas [...]».
- 7 Ídem, p. 310: «El resurgimiento del comercio es interpretado a menudo, incluso por excelentes estudiosos como Pirenne, como la causa directa de la construcción urbana y las actividades civilizadoras que tuvieron lugar en el siglo XI.».
- 8 Mumford, p. 330: «Estas uniones y fraternidades habían existido, como ya hemos visto, entre los artesanos urbanos del Imperio Romano y, a decir verdad, aún antes, en la Grecia del siglo II, y se prolongaron en Bizancio. Si bien los vínculos siguen siendo oscuros, debido a la carencia de documentos escritos, sabemos que el recuerdo de acontecimientos remotos, las espectaculares conquistas de Alejandro, permaneció vivo en la mitología popular entre los analfabetos, durante el dilatado interregno románico; y la idea, e incluso el ejemplo, de estas fraternidades de oficio, posiblemente no desapareció del todo. El hecho de que el más antiguo ejemplo germano de organización de gremio, las cartas reales de Worms (897-904), mencione como miembros a los trabajadores del transporte, podría indicar un vínculo con las anteriores corporaciones romanas. Aparte de esto, las primeras corporaciones de que se tenga constancia en Alemania, excepto las asociaciones de entierros, son las de los tejedo-



La ciudad de Feurs, Francia, grabado del siglo XV.

«La vida aislada en el campo, incluso bajo la sombra de un castillo próximo, dejó de ser tan atractiva como la vida en la ciudad populosa.»
(Mumford, 1979: pp. 307).

La ciudad medieval, al menos en sus inicios, fue en esencia feudal. El dominio de la realeza de grandes extensiones de campos circundantes a las ciudades, promovió una economía agrícola de considerables dimensiones que coadyuvieron al crecimiento poblacional en la región.¹⁰ Sin embargo, posteriormente el crecimiento económico generado por el desarrollo del comercio se constituyó en otro elemento clave para la consolidación y progreso de las ciudades.

10 Ídem, p. 317-318: «Esta ampliación de la base agrícola y este aumento del poder físico fueron, a su vez, los factores que hicieron posible el aumento de población. Según el cálculo de Prosper Boissonade, la región situada entre el Rin y el Mosela aumentó diez veces su población entre los siglos X y XIII. Los condados ingleses, que contaban 1.200.000 almas en 1086 —cifra exacta que proporciona el Domesday Book— alcanzaron un total de 2.355.000 hacia 1340. En todas partes, si no era mayor la natalidad, lo era, sin lugar a dudas, el número de personas que sobrevivían y vivían lo suficiente para reproducirse. Este aumento no se limitó a los territorios recién abiertos en el Norte. Italia había progresado de tal modo en su economía agrícola que contaba con una población de, por lo menos, 10.000.000 de almas en el siglo XIV [...] Durante los años culminantes del movimiento, no sólo se multiplicó el número de ciudades sino que aumentó la población y, en la medida en que se puede calcular, llegó a ser comparable, grosso modo, con la del siglo XIX en Europa. Por ejemplo, a fines del siglo XII, París tenía aproximadamente cien mil habitantes; y a fines del siglo XIII, algo así como 240.000. En 1280, Florencia tenía 45.000 habitantes y, en 1339, más o menos 90.000; en tanto que en los Países Bajos, Brujas y Gante mostraban cifras comparables.»

Si los métodos nuevos o renovados de protección militar —la muralla y el ejército ciudadano— aseguraron una nueva popularidad a las ciudades como lugares de residencia y de trabajo protegido por la sociedad, hubo, empero, un conjunto específico de motivos económicos que explica los progresos que hizo este movimiento. La liberación de las ciudades fue un paso dado hacia el ordenamiento eficaz de la vida económica: el reemplazo del trueque por el intercambio monetario y del servicio para toda la vida por el trabajo por pieza o el contrato temporario (Mumford, 1979: p. 320).

La vida urbana al final de la edad media fue cada vez más atractiva que la rural, en la ciudad se encontraba protección, trabajo mancomunado, estudios universitarios, continua búsqueda del conocimiento y prosperidad económica. La ciudad absorbía a quienes estaban en búsqueda de estudios, trabajo y comercio, cobijados en las murallas y permitiéndoseles incluso tener su propiedad lejos del yugo feudal de los campos. Pronto el auge económico fue apoderándose de todos los ámbitos.

[...] al final, el dinero prevaleció en todas partes sobre el sistema de protección feudal, así como sobre el de las corporaciones. Porque el dinero era capaz de movilidad, concentración y multiplicación; en tanto que las otras formas de poder eran fijas, rutinarias, de difícil reunión. Hasta los más poderosos monarcas se hallaban bajo un control cada vez más estricto de los capitanes de las finanzas. (Mumford, 1979: p. 315).

La época medieval no sólo significó la consolidación de ciudades ya existentes, implicó también la planificación y aparición de nuevas ciudades. Bajo la fórmula descrita, iniciando con fortificaciones que protejan el desarrollo del comercio, la realeza promovió el asentamiento de nuevas ciudades especialmente en territorios fronterizos.

La necesidad política de formar ciudades apareció antes que la necesidad económica. En los modestos comienzos de las nuevas ciudades de la Edad Media, las consideraciones militares eran siempre primordiales. Un señor poderoso conquistaba una zona contigua a sus antiguos dominios o deseaba defender su frontera contra un enemigo próximo. Construía rudimentarias fortalezas y alentaba a sus súbditos a vivir en ellas, de modo que pudieran asumir la responsabilidad de su defensa permanente (Mumford, 1979: p. 321).

El factor precursor de protección fue tan necesario que muchas ciudades periféricas fueron levantadas de la nada para proteger los centros más poblados. Una vez fundada la ciudad, el factor de la cooperación se convertía en el promotor de las actividades comerciales. En estas ciudades, el ciudadano tuvo acceso a la propiedad, al derecho a portar armas y a sentirse libre para desarrollar

el comercio lejos de la autoridad central, a cambio de protegerla y contribuir con ello a la seguridad de las ciudades internas.

Los fueros urbanos, otorgados a ambos tipos de ciudad, constituían un contrato social; la ciudad libre gozaba de seguridad tanto jurídica como militar, y el hecho de vivir en una ciudad corporativa durante un año y un día eliminaba las obligaciones de la servidumbre. De aquí que la ciudad medieval se convirtiera en un ambiente selectivo que recogía en su seno la parte de la población rural que era más diestra, más audaz, más destacada, y, por esto, probablemente la más inteligente. La ciudadanía misma y la libre asociación reemplazaron los antiguos vínculos de la sangre y el suelo, de la lealtad familiar y feudal. El grupo profesional especializado complementaba ahora, en un nuevo conjunto de relaciones y deberes, los grupos de familia y vecindario: todo tenía su lugar en la nueva ciudad (Mumford, 1979: p. 320).

La Edad Media no sólo contribuyó a la seguridad de los habitantes por la fortificación de sus ciudades, además promovió el crecimiento poblacional y territorial de las mismas e impulsó el dinamismo del comercio y de las actividades propias que la ciudad medieval demandó, de igual manera impulsó la planificación y creación de nuevas ciudades fronterizas y en general sentó pilares para la consolidación de las ciudades en una época en que la inseguridad puso en peligro la permanencia de gran parte de ellas.

Todos estos adelantos ubicaron a la ciudad como un espacio habitable y de desarrollo social y económico. El crecimiento poblacional que vino de la mano trajo efectos en todos los ámbitos, en particular en la salubridad de las ciudades, lo que demandó nuevamente la activación del factor precursor de la cooperación, generando las primeras normas urbanas y el inicio de la planificación territorial.

[...] Debemos recordar que prácticas que resultan absolutamente inno-
cuas en una pequeña población rodeada por campo abierto en abun-
dancia se convierten en inmundicias cuando el mismo número de
personas se apiña en una sola calle. Sirva de testimonio el caso de Cam-
bridge, donde, según Coulton, se permitía que se acumularan montones
de bosta. Acaso no haya sido accidental que una sesión del parlamento
celebrada en Cambridge, en 1388, promulgara la primera ley de sanea-
miento urbano en Inglaterra (Mumford, 1979: p. 351).

Probablemente en materia de equipamiento urbano, la ciudad medieval no se destaca tanto como en la época romana previa, mas contribuyó con la aparición del baño privado y el retorno de los baños públicos y la dotación de agua potable como una función colectiva de la ciudad, mas en materia de salubri-

dad, sin lugar a dudas la dotación de hospitales a sus ciudades fue una de las mayores contribuciones de la época medieval.¹¹

Es imprescindible destacar el aporte de la ciudad medieval en materia de planificación territorial; la Edad Media sembró la semilla del ordenamiento territorial, con sus primeros modelos de ciudades.¹² Si bien los planos de la ciudad en la edad media eran por lo común más irregulares que regulares, obedeciendo principalmente a las demandas diarias que las del futuro, evidenciaron los primeros atisbos de planificación de sus territorios.

«El planeamiento orgánico no parte de un objetivo preconcebido: va de una necesidad a otra, de una oportunidad a otra, en una serie de adaptaciones que se hacen cada vez más coherentes y significativas, de modo que generan un complejo diseño final que casi no es menos unitario que un plan geométrico prefijado.» (Mumford, 1979: pp. 3568-369). Sin embargo, el gran aporte de la ciudad medieval no debe analizarse en función de la calidad y profundidad de sus planos territoriales, lo que es imperativo de resaltar, es que se trataron de los primeros esfuerzos por sistematizar y generar conocimiento en lo relativo a la planificación territorial. Es en esta época en que se publica el primer libro de arquitectura: *De Re Edificatori* de Leone Battista Alberti; lo que permite evidenciar el gran legado de la ciudad medieval para el desarrollo urbano.

Más allá, en las postrimerías de la Edad Media el *factor precursor de la creatividad* tuvo tal auge, que se evidencia en la creación de obras destinadas a perdurar hasta la actualidad, obras que replantearon el concepto de ciudad y le die-

11 Ídem, p. 361 «con gran rapidez después del siglo XI, las órdenes religiosas fundaron hospitales en casi todas las ciudades: en la mayoría de las ciudades germanas había por lo menos dos, uno para leprosos y otro para distintos tipos de enfermedad, según Heil; en tanto que en las ciudades "grandes" como Breslau, que tenía 30.000 habitantes en el siglo XV, llegaba a haber quince, o sea, uno por cada dos mil habitantes. ¿Qué ciudad moderna puede presentar algo comparable en materia de instalaciones adecuadas para la atención de los enfermos? En 1262, había en Tolosa siete leprosos y trece hospitales; y uno de estos hospitales tenía 56 camas; en tanto que Florencia, en el siglo XVIII, según consigna Giovanni Villani, con una población de 90.000 personas, aproximadamente, tenía treinta hospitales con un total de más de mil camas. También al respecto, tanto por su número como por su modesta escala doméstica, la ciudad medieval todavía puede enseñarle algo a su sucesora elefantina y deshumanizada. Los funcionarios médicos municipales hicieron su aparición ya en el siglo XIV, incluso antes de la Peste Negra; en Constanza, ya en 1312.»

12 Ídem, p. 367. «En general, las ciudades medievales pueden clasificarse en tres grandes tipos que corresponden a sus orígenes históricos, sus peculiaridades geográficas y su modo de desarrollo [...] Las ciudades que perduraron desde el tiempo de los romanos conservaron, por lo general, su sistema rectangular de dibujo de manzanas, en el centro inicial, modificado por la construcción de una ciudadela o de un monasterio, el cual podría modificar la división uniforme en parcelas. Las ciudades que crecieron lentamente a partir de una aldea o de un grupo de aldeas, al pie de un monasterio o un castillo, se ajustaron más estrictamente a la topografía, cambiando lentamente de generación y conservando a menudo ciertos rasgos de su trazado que eran producto de los accidentes históricos y no de la - opción insicua [...] Por último, muchas ciudades medievales fueron proyectadas por adelantado para la colonización; frecuentemente, pero no siempre, éstas serían trazadas con un estricto plano en damero, con una plaza central que se dejaba abierta para el mercado y la reunión pública. Los tres tipos son igualmente medievales. Separándose o combinándose produjeron una variedad infinita de formas.»

ron un «segundo nacimiento.» Como uno de los principales ejemplos, Tomás Moro concibe:

Amaurota, situada en el centro de la isla de la Utopía, es una entre 54 ciudades o villas rurales, ninguna de las cuales está a menos de 38 kilómetros de la siguiente, si bien tampoco «ninguna está tan asilada que no se puede ir de ella a otra marchando a pie una jornada». La propia Amaurota, la capital, tiene un trazado cuadrangular, está situada junto con un río con marea, como Londres, para que entren las embarcaciones que vienen del mar. Las calles, con 6 metros de ancho, «están bien trazadas, tanto para el tránsito como para evitar los vientos», y cada casa tiene puerta de calle y puerta de jardín; a decir verdad, la dedicación de los habitantes de la ciudad a la jardinería «es acrecentada no sólo por el placer que les propicia sino también porque la aguda competencia entre las calles para tener los jardines mejor cuidados» [...] Cada ciudad utópica está dividida en cuatro barrios. En el centro de cada barrio está la plaza del mercado, rodeada de tiendas y almacenes [...] Pero la organización más íntima, el vecindario, se basaba en la familia. (Mumford, 1979: p. 455).

Como se puede observar, la ciudad de la Edad Media trajo importantes contribuciones en materia de equipamiento urbano con sus fortificaciones, mercados locales, monasterios, universidades y hospitales como las principales, así como significativos aportes para el resurgir de las ciudades en su planificación y ordenamiento territorial; aportes evidentes sin los cuales las ciudades no podrían haberse consolidado y continuar con su desarrollo hasta la actualidad. Los factores precursores de la protección, la cooperación y la creatividad, nuevamente se hacen presente y de manera decisiva generaron efectos desde la noción de ciudadanía y el trabajo corporativo, hasta la generación de las primeras ciudades «libres» de la época.

La Ciudad Renacentista y la aparición del Estado



Catedral de Florencia, de arquitectura renacentista, terminada por Brunelleschi en 1436.

«Mientras tanto, el propio Estado territorial había pasado a ser la 'Ciudad'». (Mumford, 1979: p. 497).

«Desde el inicio de la Edad Media, dos poderes habían competido por la primacía en Europa Occidental: uno de ellos era la corona y el otro el municipio. Incluso en los grandes tiempos de las Ciudades Libres hubo partes de Europa donde el poder real se consolidó rápidamente y mantuvo a las ciudades en un estado de vasallaje feudal.» (Mumford, 1979: p. 486) Sin embargo en las postrimerías de la Edad Media, en parte por la conquista de unas ciudades sobre otras, en parte por búsqueda de protección así como por la asociación de ciudades entre sí, el Estado Moderno, de manera incipiente, hace su aparición y genera cambios profundos y gravitacionales en la concepción de la ciudad medieval, marcando el renacimiento de las mismas bajo el amparo estatal.

El Estado como institución nacional que cubría y amparaba extensos territorios permitió unir a ciudades distantes y los vastos campos rurales que las separaban, en una sola unidad nacional y bajo una sola autoridad o poder centralizado. El primer gran efecto de la aparición del Estado moderno, marcó un cambio radical en la concepción misma de las ciudades. El factor precursor de la protección, al que tanta importancia hemos asignado como elemento formativo de las ciudades desde su génesis, ahora sería desprendido de la naturaleza de las mismas y «delegado» o reivindicado como competencia del Estado. Este hecho, de aparente fácil asimilación en la historia de las ciudades, aún en la actualidad no ha podido ser completamente aplicado. El factor precursor

de la protección, dio paso a la aglutinación de los habitantes entorno a sus ciudades —de ahí el término ciudadanos—; a tal punto llegó la necesidad de protección en algunas ciudades que incluso se implementaron ejércitos ciudadanos en los que los mismos habitantes unían esfuerzos para la seguridad de su localidad,¹³ por cuanto esta seguridad se constituía en la motivación inicial para compartir un mismo territorio. En la actualidad nuevamente aparece la policía municipal como elemento de resguardo y orden interno para muchas ciudades del mundo; sin embargo, en la ciudad renacentista este factor precursor de la protección fue reclamado por el Estado y, desde entonces, correspondería a la autoridad central proteger a las ciudades incluidas en el territorio nacional, conformar un ejército de carácter nacional al igual que expedir normas, extender sistemas de vialidad, comercio e impuestos de cobertura a lo largo de todo su territorio.

Desligada la ciudad de su propia protección para pasar al amparo Estatal, un elemento urbano y arquitectónico insigne de la ciudad medieval, así como de la ciudad antigua e incluso de la ciudad romana, perdió su funcionalidad y pronto las murallas y fortificaciones dejaron de constituirse en las protectoras del orden interno citadino, quedando únicamente como testigos de una época en la historia de las ciudades. La ciudad renacentista tuvo que acudir a otros elementos arquitectónicos para generar un nuevo concepto de orden, especialmente en el desarrollo urbano de las mismas.

«La ciudad o, mejor aún, la región de la ciudad constituye el más grande e importante entre los edificios públicos.».
(Mumford, 1979: p. 549).

13 Ídem, P. 322 – 323. Es probable que el derecho del ciudadano a portar armas contribuyera mucho más que la invención de la pólvora a reducir el poder de la nobleza feudal: ¿acaso los burgueses de Flandes no derrotaron la flor de la caballería francesa en el campo de batalla, sin contar con la pólvora? Se encuentra un último eco de esa nota particular en materia de libertad urbana en la disposición constitucional de los Estados Unidos de América, que consigna que no se privará al ciudadano de su derecho a portar armas, si bien es en la democrática Suiza, con su vigo-rosa tradición municipal, donde aún se sustancia este derecho mediante la norma de entregar a cada miembro de la reserva del ejército, cuando se lo licencia, su fusil y sus pertrechos. Por lo que hace a los fueros mismos, dieron lugar a la ficción legal, que aún se conserva reverentemente, de que la propia ciudad es una criatura del Estado y que existe por conocimiento tácito. En los hechos, todas las actuales ciudades históricas de Europa son más antiguas que el Estado que sostiene legalmente estos derechos y tenían una existencia independiente antes de que se reconociera su derecho a existir.

Todos estos derechos podían o no llevar a una completa autonomía local, exenta de todo género de injerencia, como en las grandes ciudades hanseáticas de Hamburgo, Bremen y Lübeck, que funcionaron orgullosamente como ciudades libres hasta la época de Bismarck. Pero, en cualquier caso, dotaban a la comunidad local de la mayoría de los rasgos del que hoy recibe el nombre de Estado soberano; y por esto mismo transmitieron, a su tiempo, a las entidades nacionales más vastas que las engulleron, los celos y las rivalidades que distinguieron a la ciudad amurallada.

ciudad y conservar en la ciudadanía el valor de lo colectivo que tan bien se había desarrollado en la ciudad medieval.

La concepción del *espacio público* fue tan profunda en la ciudad renacentista y barroca, que inclusive en la propiedad privada se la pudo constatar con la aparición de los barrios residenciales.²¹ Si bien la aparición de los barrios residenciales conllevó una división de clases plasmada en el plano territorial de la urbe, mantuvo el espíritu de lo colectivo dentro de los mismos, a diferencia de las grandes ciudades de la actualidad, en las que a veces uno no conoce ni siquiera el vecino de la puerta de al lado. La consideración del espacio público en la planificación territorial a niveles macro o generales de las ciudades, como en sus avenidas y edificaciones públicas, así como en los niveles más locales o micro de las ciudades, como en los barrios residenciales, constituye uno de los mayores legados de la ciudad renacentista, por cuanto rescatan al ciudadano como el eje de dicho modelo de planificación.

Como se ha señalado, la aparición del Estado implicó grandes cambios en la concepción misma de las ciudades, otro elemento indispensable de enunciar fue la aparición de las ciudades capitales.²² La centralización del Estado demandó de un nuevo tipo de ciudades, urbes emblemáticas que conjugaban el sentir de toda la nación y que demandaron de los máximos esfuerzos para impulsar su crecimiento y abastecimiento, constituyéndose en otro «tipo» de ciudades, grandes metrópolis cuyas magnitudes ensombrecían a las demás ciudades.

21 Ídem, pp. 538 – 540. «En el tipo anterior de ciudad, especialmente en la Europa continental, los ricos y los pobres, los grandes y los humildes se habían entremezclado a menudo en un mismo barrio, y en París, por ejemplo durante un largo tiempo siguieron ocupando los mismos edificios, los más ricos en la planta baja y los más pobres en el desván, cinco o seis pisos arriba. Pero ahora, parecería que a partir del establecimiento de la Gray's Inn en Londres, en 1600, se formó un nuevo tipo de plaza; un espacio abierto rodeado únicamente por casas de familia, sin tiendas o edificios públicos, excepto, tal vez, una iglesia [...] En realidad, estas nuevas plazas o *squares* llenaban una nueva necesidad de la clase superior o, mejor dicho, toda una serie de necesidades. Fueron edificadas originalmente para familias aristocráticas o mercaderes que tenían el mismo nivel de vida y los mismos hábitos [...] Si bien el desarrollo del *square* residencial abarcó dos siglos y medio, la forma, el tratamiento arquitectónico y la superficie del espacio abierto permanecieron consistentes por lo menos en Londres [...] Más de dos docenas de *squares* se construyeron en el centro de Londres antes de 1827, sobre todo en Bloomsbury, Mayfair y Belgravia; abarcan desde Convent Garden y Leicester Square (1630 y 1635), pasando por Gosvenor (1695) y Bedford (1775) hasta Boston Crescent y Belgrave Square (1820 y 1825) [...] El ejemplo dado por Londres y París fue imitado en ciudades menores. ».

22 Ídem, p. 490. «Obsérvese que la ciudad capital tenía que desempeñar tanto un papel social como político. En la capital, los hábitos, las costumbres y los dialectos de provincias se fundieron y remodelaron a imagen de la corte real; esto se convirtió en la llamada imagen nacional, nacional por prescripción y moda imitativa que por su origen. Hicieron falta siglos para llevar a cabo la unificación, hasta en las actividades tan extra personales como la reglamentación de pesas y medidas: sólo en 1655 propuso Colbert «poner la totalidad del reino de Su Majestad dentro de los mismos estatutos y dentro del mismo sistema de pesas y medidas».

media, a la construcción y reconstrucción de las grandes capitales renacentistas y corazón de los nuevos Estados.

Vemos en esta época como, por el desarrollo del factor precursor de la creatividad, a las pequeñas ciudades medievales, se suman las grandes metrópolis renacentistas fruto del desarrollo en la planificación territorial, constituyéndose este esfuerzo en uno de los mayores legados de esta etapa en la historia de las ciudades, herencia que fue constituida bajo la premisa de la construcción del espacio público en supremacía sobre los intereses privados.

«Hubo un tránsito de cuatro o cinco siglos entre las antiguas y las nuevas constelaciones, de la universidad medieval a la uniformidad barroca, del localismo medieval al centralismo barroco, del absolutismo de Dios y la Santa Madre Iglesia Católica al absolutismo del soberano temporal y el Estado nacional, como fuente de la autoridad y como objetivo de culto colectivo.» (Mumford, 1979: p. 481).

Si bien la aparición del Estado trajo estas grandes transformaciones, la ciudad como tal, en esta etapa sufrió la restricción de gran parte de sus competencias. Hemos rescatado en la historia de las ciudades la importancia del factor precursor de la cooperación y la facultad de los ciudadanos de unirse en colectivo para la toma de decisiones para su desarrollo, destacando las localidades y sus capacidades organizativas en corporaciones, así como en la expedición de normas y la regularización de sus espacios, la aparición del Estado significó el retorno de la centralización en la toma de decisiones locales.

La consolidación del poder en la capital política fue acompañada por una pérdida de poder o iniciativa en los centros menores: el prestigio nacional significó la muerte de la libertad local del municipio. El mismo territorio nacional se convirtió en el eslabón de unión entre diversos grupos, corporaciones y ciudades: la nación era una sociedad que lo abarcaba todo y en la que se ingresaba en el momento del nacimiento. (Mumford, 1979: p. 490).

A partir de la aparición del Estado el gobierno local quedó supeditado al gobierno nacional y la autonomía de las ciudades, delegada a las decisiones nacionales, sacrificándose el crecimiento de las ciudades «pequeñas» por aquellas metrópolis símbolo del desarrollo político o económico de la nación. Esta «división natural» entre ciudades pequeñas y grandes metrópolis fue resultado de la aparición del Estado, generando una afectación plausible en el rol del factor precursor de la cooperación para la toma de decisiones locales por parte de los ciudadanos de una urbe. Por un lado las ciudades pequeñas quedaron

al amparo de decisiones nacionales, por otro lado, las grandes metrópolis fueron incapaces de desarrollar espacios para la inclusión del ciudadano en la toma de sus decisiones. ¿Cómo consultar a un millón de habitantes si un aeropuerto debe ser construido o no?

Si bien en esta etapa renacentista y barroca, en la que aparece el Estado, el factor precursor de la creatividad evoluciona a tal punto de pasar de la concepción de ciudades a la creación y reconstrucción de las grandes metrópolis que se puede ver hasta la actualidad, la ciudad renacentista se desligó del factor precursor de la protección como elemento propio y natural a las ciudades desde sus orígenes como se ha destacado en varios pasajes de esta publicación; y de igual manera, se vio disminuida la injerencia del factor precursor de la cooperación con su capacidad de decisiones locales y comunitarias para el desarrollo de las ciudades. Estos puntos serán recordados reiteradamente en los siguientes capítulos de esta publicación, cuando se planteen los elementos primordiales para una planificación participativa para el desarrollo municipal.

La Ciudad Industrial y la injerencia del Capital



La industrialización cambió rápidamente el paisaje, el uso del tiempo y la organización familiar en las ciudades.

«Más aún que el absolutismo, el liberalismo económico destruyó el concepto de comunidad cooperativa y de plan común [...]».
(Mumford, 1979: p. 606).

La ciudad industrial y comercial, como evidencia de la ley del péndulo, significó un profundo cambio en el desarrollo de las ciudades. Mientras en la ciudad renacentista, con la aparición del Estado, se dio primacía a lo público como elemento clave para su progreso, ahora las ciudades sentirían la presencia de la industria y el comercio como elementos primordiales para su crecimiento. A partir del predominio de las actividades privadas las ciudades observaron un cambio drástico en su concepción, pasando de la influencia del control centralizado del Estado en la ciudad renacentista, a la injerencia del sector privado y la voracidad de las «leyes» del mercado. Mientras en las ciudades renacentistas y barrocas la planificación territorial fue uno de los principales avances en el diseño y crecimiento de las urbes, ahora las ciudades se expandían al ritmo del día a día y al amparo de las actividades industriales y comerciales.

«No había lugar para el urbanismo en el trazado de esas ciudades.
El caos no necesita un plan.».
(Mumford, 1979: p. 604).

Estos cambios fueron tan profundos que nuevamente afectaron a los *factores precursores de las ciudades: seguridad, cooperación y creatividad*. Si la aparición

del Estado implicó, por ejemplo, desligarle a la ciudad del *factor precursor de la seguridad*, en la ciudad comercial con la incisiva atención al poder del capital y a la supremacía del «gobierno del mercado» se imprimió una concepción aún más lesiva para las ciudades afectando al factor precursor de la cooperación para la toma de decisiones colectivas para el desarrollo de las urbes. Este preámbulo poco auspicioso permitirá comprender varios de los retos que las ciudades contemporáneas deben asumir para constituirse nuevamente en el hábitat de desarrollo para todos quienes las habitan en su conjunto.

Como se ha señalado, la aparición del Estado fomentó el crecimiento de la ciudad renacentista, en particular de las grandes capitales y urbes comerciales. Mientras estas ciudades se abrían paso y conforme sus poblaciones crecían, ciertos fenómenos económicos fueron desarrollándose inicialmente, para posteriormente, consolidarse e influir en todos los ámbitos urbanos hasta instaurar la ciudad comercial. Las grandes ciudades de la época generaron los principales elementos para el surgimiento y desarrollo de la ciudad comercial: considerable población y considerable mano de obra. En gran medida el desarrollo de esas urbes, insignes por su tamaño, se debió justamente al desarrollo del comercio que las mismas fomentaron. Mientras mayor era la población, mayor era el mercado y por ende mayores las posibilidades de emprender actividades de intercambio comercial.

Uno de los primeros y más significativos cambios que el crecimiento poblacional demandó fue agilizar y abaratar la producción en general.²⁷ Ante una población creciente, el trabajo artesanal, por ejemplo, ya no era suficiente, ya no permitía atender el continuo incremento de la demanda de todo tipo de artículos. Ante lo cual, de manera inmediata se presentó la producción en serie y posteriormente con la introducción de la mecanización, la aparición de las industrias, listas para producir sin medida, a fin de satisfacer no sólo a la población local sino a la regional e incluso internacional. El proceso de industrialización se desató y tuvo efectos directos en la ciudad y su entorno.

Un primer efecto se constató en la *expansión horizontal* de las ciudades. Paulatinamente las industrias se acercaron a las grandes urbes y establecieron enormes poblaciones a su alrededor, pues la demanda laboral exigía exorbitantes cantidades de trabajadores, a diferencia del trabajo artesanal que involucraba como trabajadores a familiares, aprendices y algunos vecinos. En muchos casos incluso las mismas empresas promovieron asentamientos urbanos conti-

27 Ídem, p. 609: «En sus intentos por producir artículos hechos a máquina, a bajos precios para el consumo en el mercado mundial, los fabricantes reducían los gastos a cada paso, a fin de aumentar las ganancias. Los salarios de los obreros representaban el punto más obvio para dar comienzo a esta poda.».

guos para asegurar su autoabastecimiento de demanda laboral. Pronto, en menos de un siglo, las ciudades industriales comenzaron un proceso acelerado de expansión, abarcando áreas cada vez mayores.

Un segundo efecto, de la mano o paralelo a la expansión territorial, se observó en la planificación territorial de las ciudades. El crecimiento urbano impulsado por la aparición de nuevas industrias, las constituyó en el referente para el asentamiento de nuevas viviendas,²⁸ marginando a las plazas centrales de la ciudad medieval o las avenidas de las ciudades renacentistas como elementos guía para el crecimiento urbano. El día a día en las ciudades implicó un crecimiento desorganizado donde los barrios se multiplicaban en razón de las nuevas industrias que se asentaban en la urbe. Lo indispensable era poder ubicarse lo más próximos a la industria para tener acceso a una fuente de trabajo.²⁹

Estos cambios al parecer ligeros, tienen una connotación profunda porque mientras anteriormente la municipalidad planificaba y establecía en el plano de la ciudad las futuras plazas o avenidas generando así orden en la urbe; ahora la municipalidad simplemente afrontaba los efectos o reaccionaba tardíamente frente al asentamiento de una industria en algún lugar determinado de la ciudad. Las decisiones sobre el rumbo y crecimiento de las urbes ya no fueron públicas sino privadas,³⁰ generando un gran sisma en la forma de la toma de decisiones que afectó directamente al factor precursor de la cooperación. La injerencia de las actividades privadas rebasó a los intereses públicos o colectivos para el desarrollo de las urbes.

Otro efecto se evidenció en la *movilidad interna* de las ciudades. Como se ha anotado la demanda de mano de obra influyó radicalmente en el crecimiento poblacional, en la demanda de nuevas viviendas y en la expansión horizontal de la ciudad. Mientras que en la ciudad medieval —trabajo artesanal—, al ciudadano le bastaba con trasladarse cortas distancias para llegar al lugar de su actividad laboral, en la ciudad industrial las distancias de traslado fueron cada vez mayores, requiriendo a su vez mucho más tiempo para el traslado interno en las urbes. «Con la invención de la diligencia barata, del ferrocarril y por último del tranvía, el transporte en masa apareció por primera vez en la historia [...]» (Mumford, 1979: p. 577) dando una solución inicial a las demandas

28 Ídem, p. 611: «La fábrica se convirtió en el núcleo del nuevo organismo urbano. Todos los demás elementos de la vida estaban supeditados a ella.»

29 Ídem, pp. 577 – 578: «Ya la distancia a pie no establece los límites de crecimiento humano; y el ritmo entero de ampliación de la ciudad se apresuró, puesto que ya no era avenida por avenida ni manzana por manzana, sino vía férrea por vía férrea y suburbio por suburbio, irradiando en todas las direcciones, a partir del distrito central.»

30 Ídem, p.606 «La ubicación de las fábricas, la construcción de viviendas para los trabajadores e incluso el abastecimiento de agua y recolección de basuras eran tareas que debían estar exclusivamente a cargo de la empresa privada, en pos de su lucro privado.»

de transporte, especialmente de los empleados y trabajadores para que puedan acercarse rápidamente a sus destinos laborales. Nuevamente estas «ingeniosas» formas de transporte para mejorar la movilidad no nacieron de la planificación pública o colectiva, sino que se concibieron para dar solución a los requerimientos de movilidad de un sector específico, el sector industrial;³¹ recayendo, al igual que en la expansión horizontal de las ciudades, en decisiones que no fueron estrictamente públicas o colectivas sino primariamente privadas, en atención a los requerimientos o intereses de los sectores mercantiles o industriales, afectando directamente, una vez más, al factor precursor de la cooperación.

La industria sentó tantas raíces en las ciudades que incluso llegaron a incidir en el entorno natural y geográfico. En las ciudades medievales y renacentistas la naturaleza en buena medida fue valorada y respetada; si bien en el declive de Roma se pudo observar hacinamiento y falta de higiene, sin embargo, hasta la época del desarrollo industrial las ciudades aún no conocían la polución de aire y agua,³² ni la contaminación visual o auditiva³³ que estaría por verse con el desarrollo masivo de la industria. El abuso del entorno generó graves problemas públicos de salud³⁴ que posteriormente la municipalidad tuvo que afrontar y tratar de regularlos y mitigarlos, a pesar de haber sido la industria la causante de éstos y a su vez la principal beneficiaria, aun cuando ésta no invirtiese ni en prevención ni en remediación ambiental por los estragos causados al ejecutar sus actividades.

Las industrias no escatimaron esfuerzos para imponerse y apropiarse de aquellos sectores de la ciudad en los cuales les era más favorable realizar sus actividades, sin considerar temas ambientales, de movilidad o de densidad poblacional. Además, realizaron los máximos ahorros en todos los recursos necesarios

31 Ídem, p. 615: «Todos los errores que podrían deslizarse en materia de diseño urbano fueron cometidos por los nuevos ingenieros de ferrocarriles, para quienes el movimiento de trenes era más importante que los objetivos humanos a los que estaba dirigido el movimiento.»

32 Ídem, p. 612: «Por sobre todo, el río o el canal desempeñaba aún otra función importante: constituía basural más barato y más conveniente para todas las formas de desperdicios solubles o flotantes. La Transformación de los ríos en cloacas abiertas fue una hazaña característica de la nueva economía. Resultados: envenenamiento de la vida acuática, destrucción de alimentos, contaminación de las aguas en forma tal que no resultaban aptas para bañarse.»

33 Ídem, p. 630: «Experimentos con el sonido que se llevaron a cabo en Chicago en la década de 1930 demuestran que, si se gradúan los ruidos por porcentajes hasta el cien por ciento —que es el ruido, como el del cañoneo de la artillería, que de extenderse durante un período prolongado enloquecería a uno—, el campo sólo tiene de un ocho a un diez por ciento de ruido, los suburbios un quince por ciento, los barrios residenciales de la ciudad un veinticuatro por ciento, los sectores comerciales un treinta por ciento y los barrios industriales un treinta y cinco por ciento [...]».

34 Ídem, p. 624: «En términos generales, la pobreza higiénica estaba muy difundida. Falta de luz solar, falta de agua pura, falta de aire no contaminado, falta de una dieta variada: la falta de todo esto era tan común que equivalía a un estado crónico de inanición higiénica entre la mayor parte de la población.»

Un primer elemento en la nueva concepción de las ciudades fue la aparición del «lote», que constituyó el apogeo que evidencia las adaptaciones que tuvo que atravesar la ciudad comercial. El lote representa la máxima expresión del dominio del ámbito privado frente a la propiedad de la tierra, así como la mínima unidad de planificación territorial; por más particular o unitario que aparenta ser, el lote transformó la concepción de las urbes.³⁶ A diferencia del barrio residencial de las ciudades renacentistas, el lote no requería de mayor planificación ni inversión pues carecía de la necesidad de idear espacios públicos y zonas verdes que fomenten el sentido comunitario entre sus vecinos; tampoco requería de más inversión que el señalado por su ubicación, las dimensiones propias del terreno y las acometidas básicas para sus servicios, todo lo demás quedaría para que otras instancias las puedan desarrollar, situación que a la final quedaría en el olvido, generándose en varias ciudades grandes extensiones de lotes y más lotes, y viviendas tras viviendas, sin ningún sentido de desarrollo integral para quienes las habitaran.

Inicialmente los lotes estuvieron considerados con dimensiones tales para que una vivienda pueda disponer de un espacio verde interno, sin embargo, la alta demanda de vivienda pronto devino en la concepción de lotes cada vez más pequeños reduciendo áreas «innecesarias», en las que incluso los patios desaparecieron, encerrando a las viviendas a dimensiones mínimas para su asentamiento, fomentando su comercialización al por mayor sin prevenir el declive de la *calidad habitacional*. «En los suburbios de la ciudad comercial este proceso se desarrolló con ritmo acelerado. Al dividir distantes quintas en lotes para

.....

36 Ídem, pp. 568 – 569: «Si el trazado de una ciudad no tiene relación con ninguna necesidad y actividad humana, fuera de los negocios, el trazado ideal para el hombre de negocios es aquel que puede reducirse más rápidamente a unidades monetarias uniformes para la compra y venta. Ya el vecindario o el distrito no constituye la unidad fundamental sino el lote para la edificación independiente, cuyo valor puede medirse en metros de frente[...] La belleza de este nuevo trazado mecánico, desde un punto de vista comercial, ha de resultar evidente. Este trazado no presenta al ingeniero ninguno de los problemas especiales que plantean las parcelas irregulares y las líneas divisorias curvas. Un mandadero de oficina podría calcular el número de metros cuadrados que representa la apertura de una calle o una venta de tierra; hasta un escribiente de abogado podía preparar la descripción correspondiente en el documento uniforme. Por último, con una regla T y una escuadra, el ingeniero municipal, sin la más mínima preparación como arquitecto o como sociólogo, podía “proyectar” una metrópoli, con sus lotes uniformes, sus manzanas uniformes y sus calles de ancho uniforme, en síntesis, con sus partes estándar, comparables y reemplazables. Estos planos servían únicamente para una rápida división de la tierra, rápida conversión de quintas en lotes y una rápida venta. La carencia misma de adaptaciones más específicas al paisaje o a las necesidades humanas sólo aumentaba, por su misma imprecisión e indeterminación, su utilidad general para el mercado. También la tierra se convirtió ahora en un mero artículo de consumo, como ya había ocurrido con la mano de obra: su valor comercial expresaba su valor único. Concebida como una aglomeración puramente física de edificios arrendables, la ciudad proyectada con este criterio podía extenderse en cualquier dirección, limitada tan sólo por insuperables obstáculos físicos y por la necesidad de transporte público rápido. Toda calle podría convertirse en una calle de tránsito; todo barrio podría convertirse en un barrio comercial. Permitir la intensificación progresiva del uso de la tierra, con un aumento correlativo de la renta y los valores inmobiliarios, constituyó, desde el punto de vista comercial, una de las virtudes específicas de este tipo inorgánico de plano. Se trataba de una nueva clase de orden urbano, en la que los negocios se antepone a cualquier clase de actividad.»

la edificación, se dio lugar al desmembramiento paulatino de la ciudad [...]» (Mumford, 1979: p. 565). Si bien este tipo de «desarrollo urbano» se inició en ciudades del «primer mundo»³⁷ los barrios suburbanos, las favelas, las villas miseria se hicieron presentes en la gran mayoría de las ciudades, partiendo de la cercanía de los tradicionales y antiguos núcleos urbanos, para luego extenderse a los límites más extremos de las ciudades; incluso en la actualidad se pueden ver ciudadelas auspiciadas con fondos públicos y privados que ponen a disposición del ciudadano viviendas tan reducidas que en muchos casos se han quedado incluso deshabitadas.³⁸

Si la aparición del lote fomentó la expansión horizontal de las ciudades comerciales, posteriormente la aparición de los edificios, como nuevos elementos arquitectónicos, dieron origen a la *expansión vertical* de las urbes. Cuando la ciudad comercial parecía ya no poder extenderse más horizontalmente, el proceso de crecimiento vertical permitió dar cabida a los crecientes requerimientos de vivienda.

«Si el transporte rápido hizo del horizonte el límite del desparramo urbano, los nuevos métodos de construcción hicieron “del firmamento el límite”, como les gusta decir a los especuladores [...] el edificio de gran altura se convirtió en un símbolo jerárquico de “modernidad”». (Mumford, 1979: p. 578). La concepción de los grandes rascacielos permitió que el hombre por primera vez pueda observar desde los cielos la grandeza de sus ciudades, con poblaciones jamás antes imaginadas por la humanidad.

El crecimiento demográfico y la incesante demanda de vivienda fomentaron una expansión vertical vertiginosa de la ciudad comercial. Los nuevos edificios no fueron inmunes al desmedido ánimo de lucro y al igual que lo sucedido en el proceso de lotización, se vieron afectados por el declive de la calidad habi-

37 Ídem, pp. 560 – 562: «La transformación de las antiguas casas más espaciosas en inquilinatos apelmazados, donde toda una familia —y a menudo más de una familia— podía hacinarse en un solo cuarto no bastaba para dar a la población creciente de las ciudades más “prósperas”. Era necesario construir nuevos barrios que aceptaran desde el comienzo estas condiciones abyectas como norma [...] Según la autobiografía de Roger North, la edificación para especular comenzó en gran escala en Londres con las empresas del doctor Barbone, después del Gran Incendio de 1666. La disminución de viviendas que se produjo entonces brindó una oportunidad favorable. “Él fue el inventor del nuevo método de edificación mediante el loteo del terreno, con indicación de calles y de ubicación de casitas, vendiendo los lotes a los trabajadores a un determinado precio por pie de frente; y lo que no pudo vender lo edificó el mismo. Esto hizo subir los alquileres de la tierra a los fines de la hipoteca; y otros, siguiendo sus pasos han perfeccionado el método, creando superabundancia de casas alrededor de Londres.” En vez de ser castigado por su explotación antisocial de la tierra, el propietario de tugurios, conforme a los principios capitalistas, era ricamente recompensado [...]».

38 Deshabitadas el 14% de las viviendas en México». El Economista, México. Fecha de consulta 20/03/2013. <<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/03/20/deshabitadas-14-las-viviendas-mexico>>.

sarrollen de manera autónoma, evitando que tanto autoridades como ciudadanía puedan ser partícipes de las decisiones por ellos emprendidas en materia urbana. Este hecho constituye la mayor afectación al factor precursor de la cooperación, pues nunca antes un gremio particular tuvo tanto control sobre el resto de la población, incluso por sobre las autoridades de la ciudad. El ciudadano quedó a merced del interés privado representado, principalmente, por la industria y el capital.

El indiscutible progreso que vino de la mano con la ciudad industrial y comercial significó al mismo tiempo el desarrollo de inmensas poblaciones sumidas en la pobreza, cohabitando con los más grandes adelantos que se han podido observar en las ciudades contemporáneas. Si bien la ciencia y la tecnología han logrado avances cuantitativos nunca antes observados en la historia de la humanidad, es preciso preguntarse qué adelantos y qué herencias quedan para las ciudades contemporáneas en materia de planificación y participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones que atañen al espacio público, al interés general y al desarrollo integral de las urbes.

Capítulo II

**Los principales
retos para
las ciudades
contemporáneas**

cuando se observa la regeneración de órganos y extremidades completas,⁴⁷ las impresoras 3D⁴⁸ y la clonación, en que incluso se señalan posibilidades de clonar animales prehistóricos como el mamut.⁴⁹ Sin embargo y a pesar de los grandes avances en la ciencia médica, ¿es factible en la actualidad señalar que las ciudades contemporáneas constituyen un hábitat saludable para el ciudadano? ¿El entorno de las ciudades contemporáneas permite el desarrollo de una vida saludable?

Al respecto existen iniciativas mundiales como las *Ciudades Saludables* impulsadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵⁰ que denotan la preocupación global respecto a la generación de ciudades como hábitats saludables; al analizar la calidad del aire y la salud la OMS señala las siguientes recomendaciones:

- La contaminación atmosférica constituye un riesgo medioambiental para la salud y se estima que causa alrededor de dos millones de muertes prematuras al año en todo el mundo.
- Cuanto menor sea la contaminación atmosférica de una ciudad, mejor será la salud respiratoria (a corto y largo plazo) y cardiovascular de su población.
- Se calcula que la contaminación del aire de interiores causa aproximadamente 2 millones de muertes prematuras, la mayoría en los países en desarrollo. Casi la mitad de esas muertes se deben a neumonías en menores de cinco años.
- Se calcula que la contaminación atmosférica urbana causa en todo el mundo 1,3 millones de muertes al año, que afectan de forma desproporcionada a quienes viven en países de ingresos medios.
- Las guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud constituyen el análisis más consensuado y actualizado sobre los efectos de la contaminación en la salud y recogen los parámetros de calidad del aire que se recomiendan para reducir de modo significativo los riesgos sanitarios. Dichas Guías señalan que una reducción

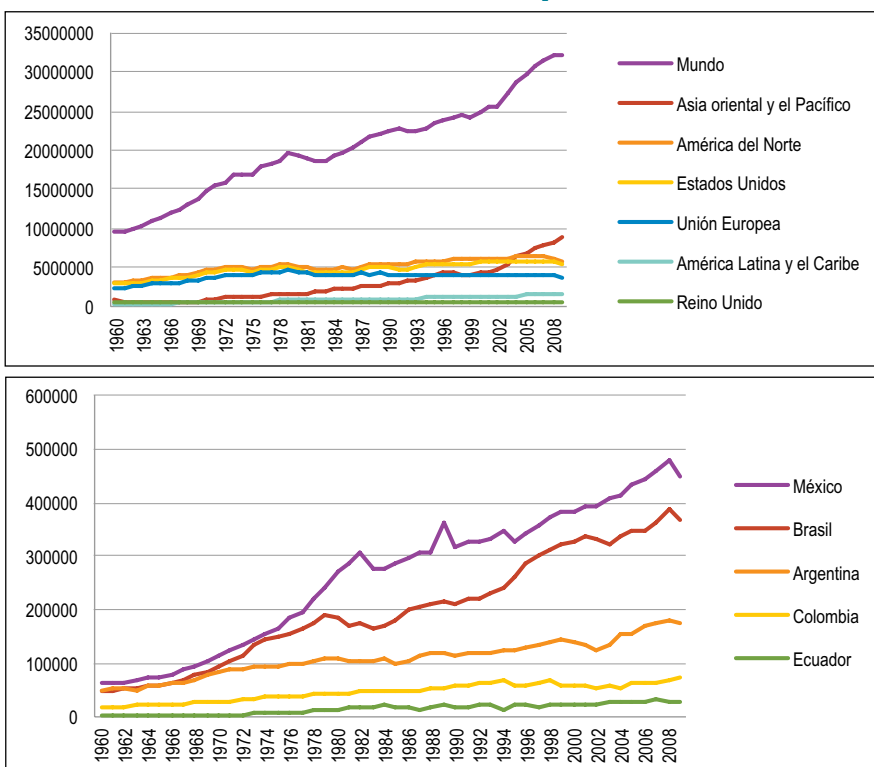
=====

- 47 Regeneración de extremidades con un polvo experimental» <<http://www.youtube.com/watch?v=zWcG0-b3JJE>>. En: *youtube*. Fecha de consulta: 26/07/2013. <<http://edition.cnn.com/video/data/2.0/video/international/2010/02/24/wus.body.from.scratch.cnn.html>> y Anthony Atala y la medicina regenerativa de órganos. En: *Ted Med*. Fecha de consulta: 28/07/2013. <http://www.youtube.com/watch?v=x_w3SyUch_g>.
- 48 «Médicos en EU crean una férula con una impresora 3D y salvan a un bebé». En: *CNN México*. Fecha de consulta: 11/11/2013. <<http://mexico.cnn.com/tecnologia/2013/05/24/medicos-en-eu-crean-una-ferula-con-una-impresora-3d-y-salvan-a-un-bebe>>.
- 49 «¿Clonar un mamut? Un paso más cerca gracias a este hallazgo». En: *CNN Español*. Fecha de consulta: 11/11/2013 <<http://cnnespanol.cnn.com/2013/05/30/hallazgo-de-sangre-de-mamut-alimenta-la-esperanza-de-clonar-uno>>.
- 50 «Tres 'ciudades saludables' ganan premios». En: *Organización Panamericana de la Salud*. Fecha de consulta: 27/03/2013 <http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=578&itemid=1&lang=es>.

de la contaminación por partículas (PM10) de 70 a 20 microgramos por metro cúbico permite reducir en aproximadamente un 15% las muertes relacionadas con la calidad del aire.⁵¹

Las cifras actuales en relación a la calidad del aire y la contaminación por partículas (PM10) rebasan en gran medida la recomendación de la OMS. Desde los años 60 hasta la presente fecha, ya en pleno siglo XXI, los índices de contaminación global no han detenido su incremento. En el ámbito regional, ninguna de las ciudades sudamericanas señaladas en el cuadro llega a los 20 microgramos por metro cúbico (PM10 ug/m³) recomendados por OMS; siendo Quito la ciudad con el nivel más bajo, alcanzando 34 PM10 ug/m³, que equivale a un 70% superior a la citada recomendación. El promedio de las ciudades analizadas se encuentra en 55,76 PM10 ug/m³, es decir un 178,80% superior a la recomendación de la OMS.

Gráfico 1.
Emisiones de CO₂ (kt) en el mundo y América Latina



Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT>

51 «Calidad del aire y salud». Centro de Prensa, Organización Mundial de la Salud, OMS.
<<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>>.

Gráfico 2.
Contaminación del aire urbano
(ciudades del mundo con mayor índice de contaminación)

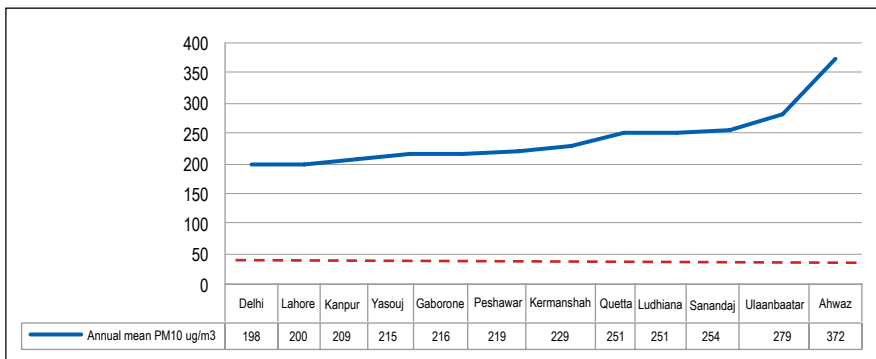
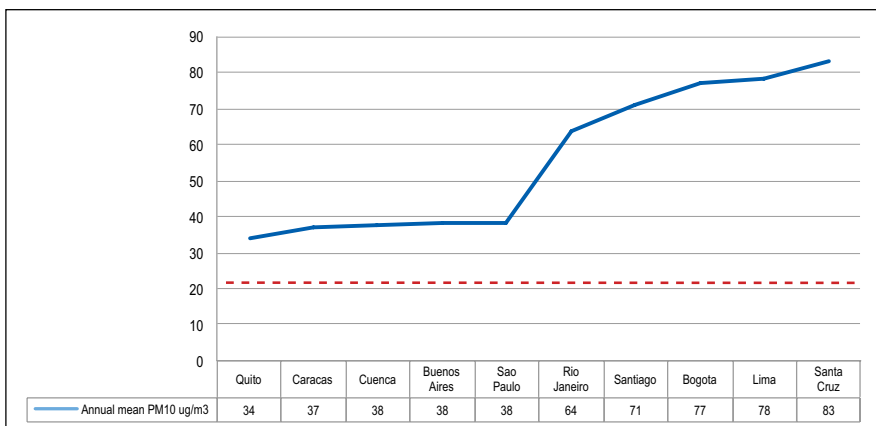


Gráfico 3.
Contaminación del aire urbano (ciudades sudamericanas)



Fuente: Departamento de Salud Pública y Medioambiente de la Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza. Base de datos de contaminación y polución del aire exterior. Septiembre de 2011.⁵²

Estas alarmantes cifras evidencian que más allá de los extraordinarios avances científicos en materia de salud, las ciudades contemporáneas no constituyen un hábitat saludable para el desarrollo de sus ciudadanos. Es indispensable enfocar esfuerzos para generar un entorno urbano saludable para el desarrollo

52 «La contaminación atmosférica por material particulado es la alteración de la composición natural de la atmósfera como consecuencia de la entrada en suspensión de partículas, ya sea por causas naturales o por la acción del hombre (causas antropogénicas)». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 20/07/2013. <<http://es.wikipedia.org/wiki/PM10>>.

de los habitantes. Aquí por ejemplo nos encontramos frente a uno de los grandes retos de las ciudades contemporáneas.

Movilidad colectiva

Se enfoca la atención en los desarrollos tecnológicos de los sistemas de transporte públicos, se encuentran trenes que permiten transportar ciudadanos a más de 300 kilómetros por hora, uniendo quince ciudades con una cobertura de 1.070 Km;⁵³ sistemas ecológicos de transporte público⁵⁴ e inclusive sistemas de transporte público de última generación para la gestión de autobuses urbanos.⁵⁵ Sin embargo y a pesar de estos grandes adelantos en materia de transporte público, el automóvil continúa siendo el principal medio de transporte urbano. ¿Qué incidencia tiene el automóvil en las ciudades contemporáneas?

La comunidad global ha identificado a la movilidad colectiva como un factor clave en el desarrollo urbano. En la Cumbre de Tierra Río + 20, llamada oficialmente *Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable*, celebrada en junio de 2012 en Río de Janeiro, se incorporan al transporte y la movilidad como elementos centrales para el desarrollo sostenible.⁵⁶ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁵⁷ también analiza la situación global respecto a la movilidad urbana por cuanto gran parte de la contaminación del aire urbano proviene del parque automotor. Se observa un consenso en los organismos internacionales sobre tres formas de abordar el aumento de las emisiones de gases efecto invernadero en el sector del transporte: reducir la demanda de viajes en automóvil, pasar a utilizar una modalidad de transporte más eficiente y aumentar la eficiencia energética de los viajes en automóvil.⁵⁸ Sin embargo, a pesar de estas recomendaciones, la movilidad en las ciudades continúa depen-

53 «El tren bala de China 'vuela' como un avión: es el más rápido del mundo». En: *CNN México*. Fecha de consulta: 20/07/2013.

<<http://mexico.cnn.com/historias-extraordinarias/2010/08/04/el-tren-bala-de-china-vuela-como-un-avion-es-el-mas-rapido-del-mundo>>.

54 «Sistemas ecológicos de transporte público». En: *Ciudades del futuro*. Fecha de consulta: 22/07/2013.

<<http://www.ciudadesdelfuturo.es/autobuses-electricos-para-trayectos-libres-de-contaminacion.php>>.

55 Última generación de autobuses urbanos. En: *Indra Company*. Fecha de consulta: 22/07/2013 <<http://www.indracompany.com/noticia/indra-implanta-un-sistema-de-ultima-generacion-para-gestionar-los-autobuses-publicos-de-metr>>.

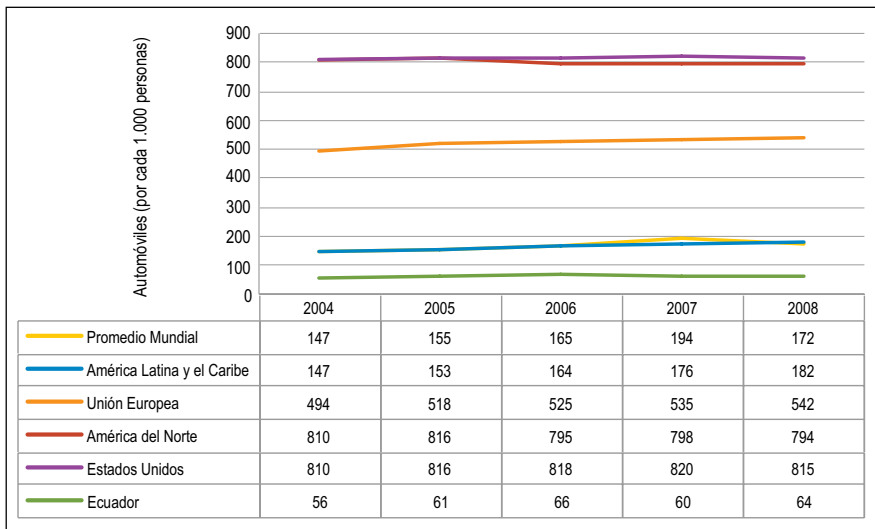
56 «Conferencia de Río + 20, Agenda Urbana». En: *ONU-HABITAT*. Fecha de consulta: 20/07/2013. <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=826:los-lideres-mundiales-respaldan-la-agenda-urbana-y-ONU-HABITAT&catid=32:genero&Itemid=210>.

57 Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), concebido como asociación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial, ayuda a financiar todo. Fecha de consulta: 20/07/2013. <<http://www.un.org/es/globalissues/environment/>>.

58 Invertir en el Transporte Urbano Sostenible, la experiencia del FMAM.

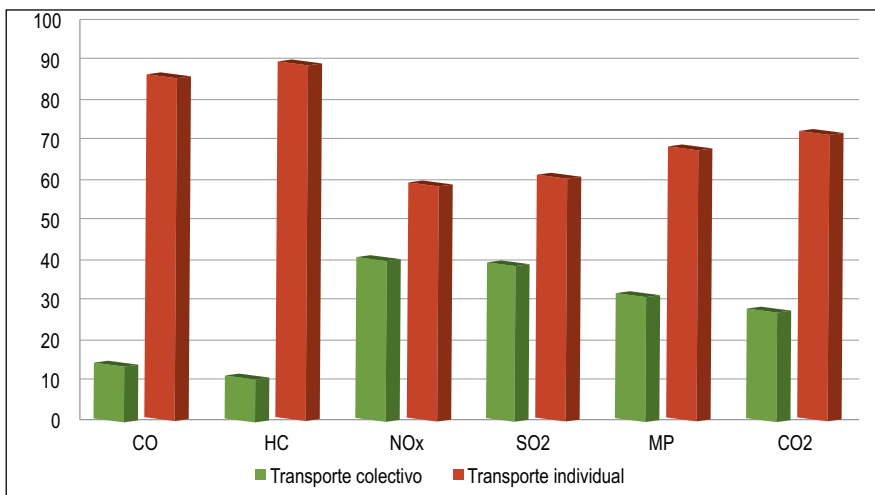
diendo de vehículos personales o familiares y el número de automóviles per cápita se mantiene a niveles altos, como puede constarse en el siguiente cuadro:

Gráfico 4.
Automóviles 2004 - 2008 a nivel mundial



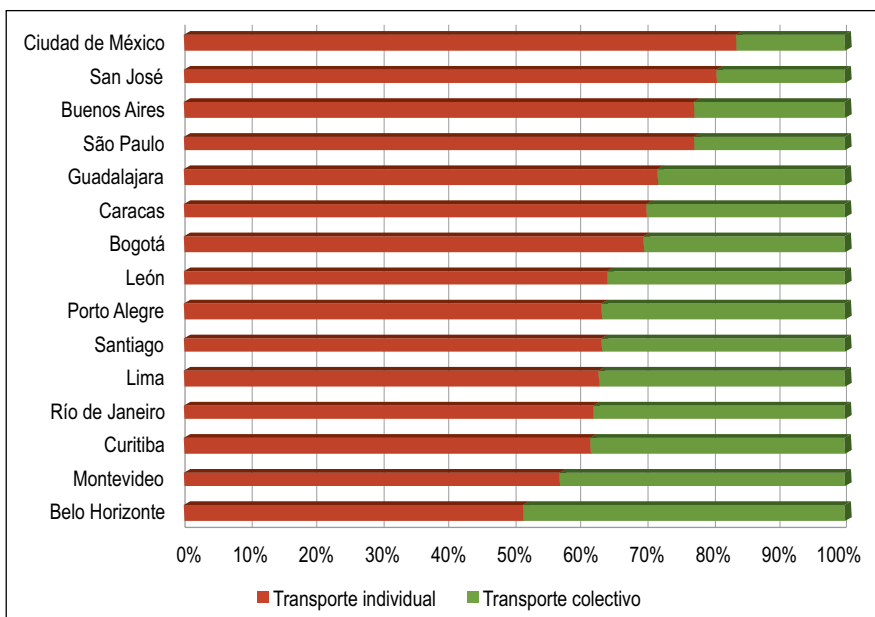
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Automóviles por cada 1.000 personas. Banco Mundial. <<http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.VEH.NVEH.P3/countries?display=map>>.

Gráfico 5.
Emissiones comparadas de transporte individual y colectivo. En toneladas/día. Año 2007



Fuente: Informe Observatorio de Movilidad Urbana (CAF), 2009.

Gráfico 6.
Emisiones de CO₂ del transporte individual y colectivo. Año 2007



Fuente: Tomado de Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012.

La excesiva dependencia en el automóvil acarrea dos grandes efectos en el desarrollo urbano. El primer efecto tiene relación directa con el desarrollo de un hábitat saludable, más aún si se considera que gran parte de la contaminación del aire y ruido urbano provienen de la polución vehicular. El segundo efecto tiene una relación directa con la calidad de vida del ciudadano, en particular con los tiempos y costos de traslado y con la movilidad en sí del ciudadano dentro de las urbes.

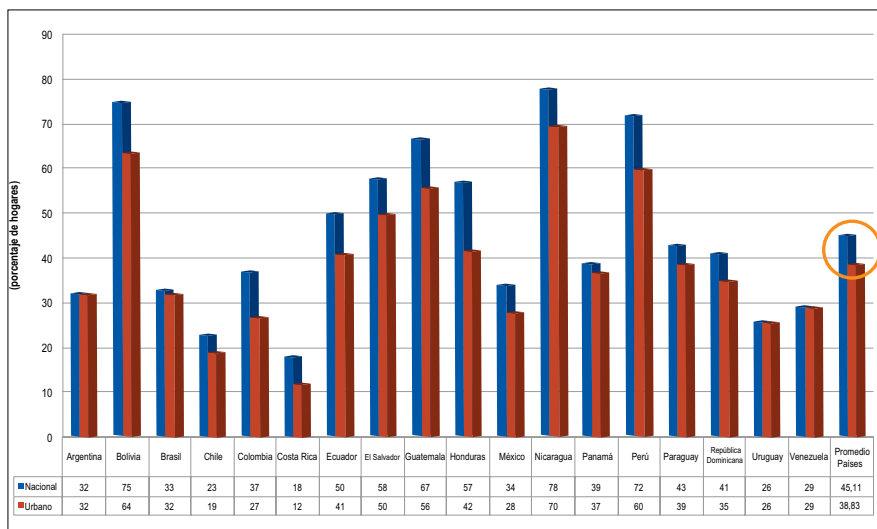
En las ciudades latinoamericanas analizadas, el 75,25% de la emisión de CO₂, proviene del transporte individual, un promedio de 182 automóviles por cada mil habitantes presenta la región, estos datos confirman que la movilidad colectiva aún no constituye el mayor medio de transporte en la región. En este sentido las ciudades contemporáneas se encuentran frente otro gran reto, implementar sistemas de transporte sostenibles, que eliminen la dependencia del automóvil, disminuyan los niveles de contaminación por transporte e incentiven la movilidad colectiva incorporando, lo que Mumford ya señalaba hace medio siglo:

el mayor número posible de modos diversos de transporte con velocidades y volúmenes variables, para funciones y objetivos diferentes [...] Las necesidades de una comunidad moderna sólo pueden ser satisfechas mediante la articulación deliberada del peatón, el sistema de transporte en masa, la calle, la avenida, la vía expresa y el aeródromo. (Mumford, 1979: p. 672).

Acceso a vivienda

La ingeniería estructural también ha alcanzado avances impresionantes, en la actualidad se han construido edificios «inteligentes»⁵⁹ que priorizan el ahorro de energía y agua, aprovechando al máximo los niveles de iluminación y ventilación; se levantan rascacielos de dimensiones nunca antes vistas, superando el medio kilómetro de alto.⁶⁰ Ante avances tan significativos en la construcción de edificaciones, cabe preguntarse: ¿Es posible imaginar ciudades con poblaciones sin acceso a vivienda?

Gráfico 7.
Déficits totales de vivienda en América Latina y el Caribe por país, 2009



Fuente: Un espacio para el desarrollo, Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe, p. 29.

.....

59 «Edificio más inteligentes». En IBM industrias. Fecha de consulta: 21/07/2013 <http://www.ibm.com/smarterplanet/ec/es/green_buildings/overview/index.html>.

60 «Burj Khalifa». En Wikipedia. Fecha de consulta: 21/07/2013 <http://es.wikipedia.org/wiki/Burj_Khalifa>.

Al comparar los déficits habitacionales nacionales, en los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela, el déficit habitacional en dichos países es exclusivamente urbano. Los niveles de déficit habitacional arrojan resultados poco alentadores; sólo en América Latina un promedio del 39% de los hogares carecía de vivienda en el año 2009. El Ecuador no se encuentra alejado de esta problemática, por el contrario sus índices son altos y superan el promedio regional. Las ciudades contemporáneas, especialmente las latinoamericanas, se encuentran frente otro gran reto, asegurar el derecho a la vivienda de sus ciudadanos; más aún considerando que la mayor parte de la población en la región es urbana, como se lo verá más adelante.

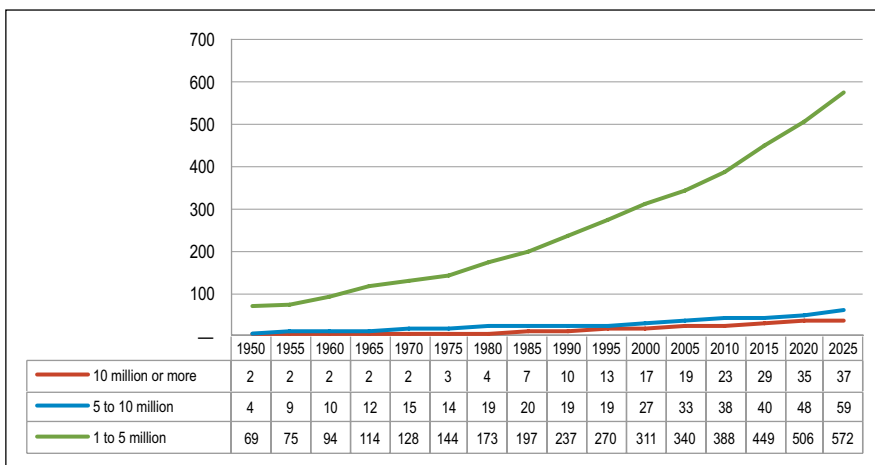
Descongestión urbana

Como una constante en la historia de las ciudades, el desarrollo urbano ha tenido como causa y efecto el crecimiento poblacional. La aglomeración de la población entorno a las ciudades ha llegado a tal punto que en la actualidad la mayor parte de la población mundial es urbana.⁶¹ De la aldea, a las ciudades antiguas, pasando por las ciudades griegas, romanas, medievales, renacentistas y barrocas, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, el crecimiento poblacional se constituyó en un impulso para el desarrollo urbano. Sin embargo, desde la aparición de la industria en las ciudades, el crecimiento ha sido desmesurado, con índices nunca antes vistos, transformando a las ciudades en *Megalópolis* en las que habitan millones de personas. Se estima que para el año 2025 existirán en el mundo al menos treinta ciudades con una población superior a la de los 10 millones de habitantes.

Latinoamérica no ha sido la excepción en este fenómeno de drástico crecimiento poblacional, ciudades como México Distrito Federal, Sao Paulo y Buenos Aires son un claro ejemplo de urbes con poblaciones superiores a los 10 millones de habitantes. En la región, al igual que a nivel mundial, se presenta a mediano y largo plazo una alta tendencia al crecimiento poblacional urbano; se estima que para el año 2025, de las 572 ciudades que a nivel mundial tendrán una población de un millón de habitantes, al menos 74 se encontrarán en países latinoamericanos.

61 GIRALDO, Fabio; GARCÍA, Jon; FERRARI, Cesar; y BATEMAN, Alfredo, Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades, UN-Habitat, Bogotá, julio de 2009, p. 21: «El mundo es desde 2008 mayormente urbano. Más de la mitad de la población mundial reside desde el año pasado en áreas urbanas. Y más lo harán en el futuro, estimándose que el 75% de la población global sea urbana en 2050, ganando las ciudades cada vez mayor protagonismo.».

Gráfico 8.
Ciudades en el mundo con más de 1 millón de habitantes



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Perspectivas de la urbanización mundial: Revisión 2011.

Gráfico 9.
Ciudades con más de 1 millón de habitantes en Latinoamérica

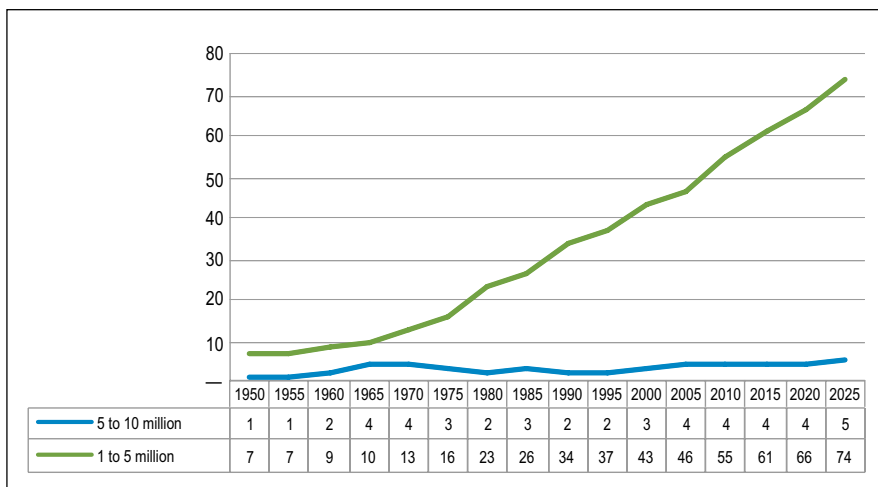
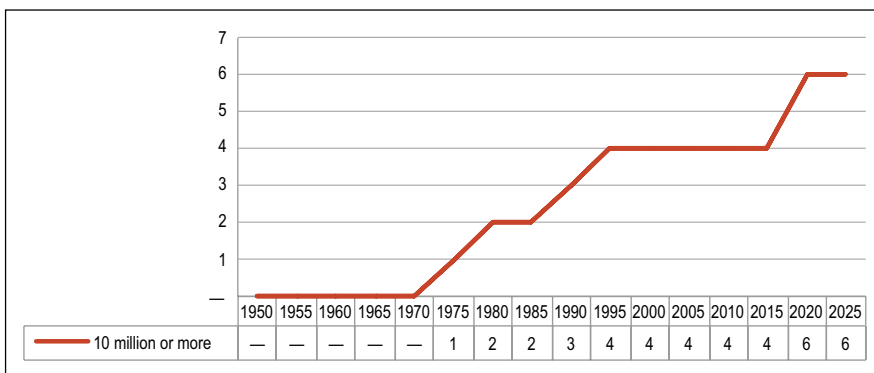


Gráfico 10.
Ciudades con más de 10 millones de habitantes en Latinoamérica



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Perspectivas de la urbanización mundial: Revisión 2011.

El Ecuador también presenta altos índices de crecimiento urbano, según datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), para el año 2020 una población superior a los 10 millones de habitantes será urbana y corresponderá a más del 60% de la población total del país. Estas cifras evidencian que el reto de la descongestión urbana también deberá ser atendido por las ciudades ecuatorianas, a riesgo de caer en un crecimiento salvaje y contraproducente por la aglomeración de la población en las ciudades.

Gráfico 11.
Ecuador: población urbana

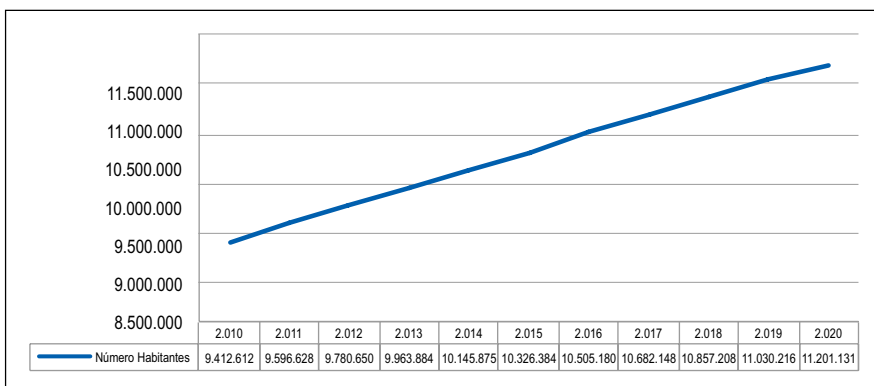
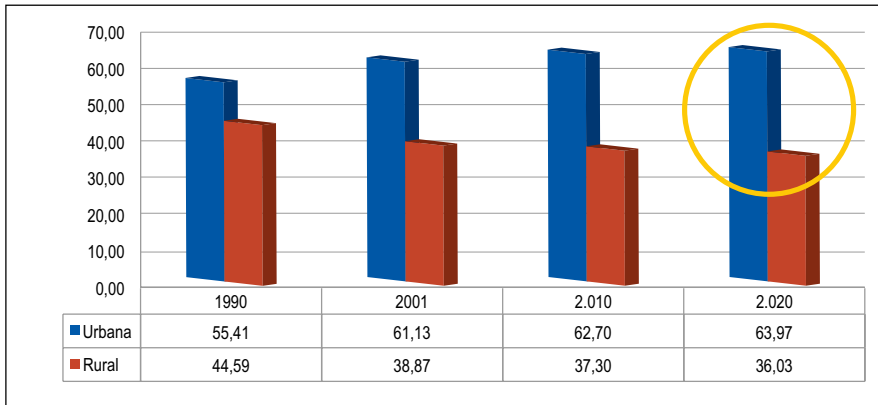


Gráfico 12.
Ecuador: porcentaje población urbano rural



Fuente: INEC: http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1614&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800.

La alta concentración urbana es una de las principales problemáticas de las ciudades contemporáneas, pues acarrea efectos secundarios en prácticamente todos los ámbitos urbanos, desde la seguridad, la productividad, el acceso a ciencia y tecnología, así como la contaminación de la urbe y la protección del medio ambiente. Si se observa por ejemplo la incidencia del número de habitantes en un municipio, en relación al comportamiento del ciudadano y los kilogramos diarios de basura que produce, se constata el evidente impacto que tiene el incremento poblacional en el desenvolvimiento de las ciudades.

Gráfico 13.
Total país RSU

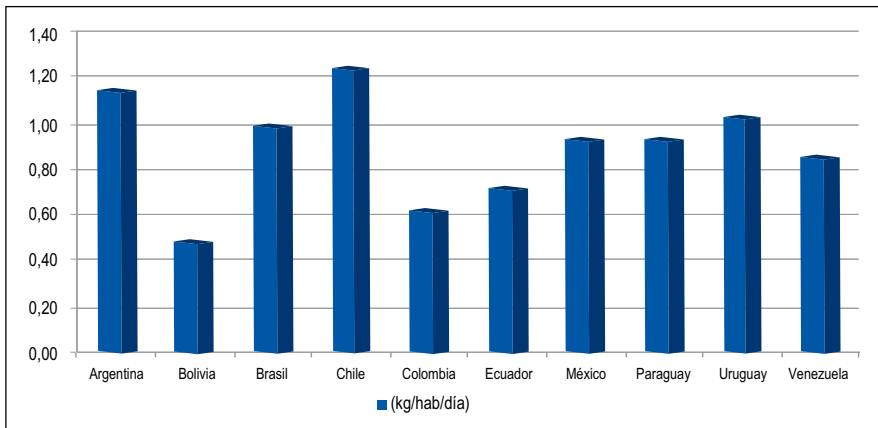


Gráfico 14.
Total RSU por tamaño de municipio

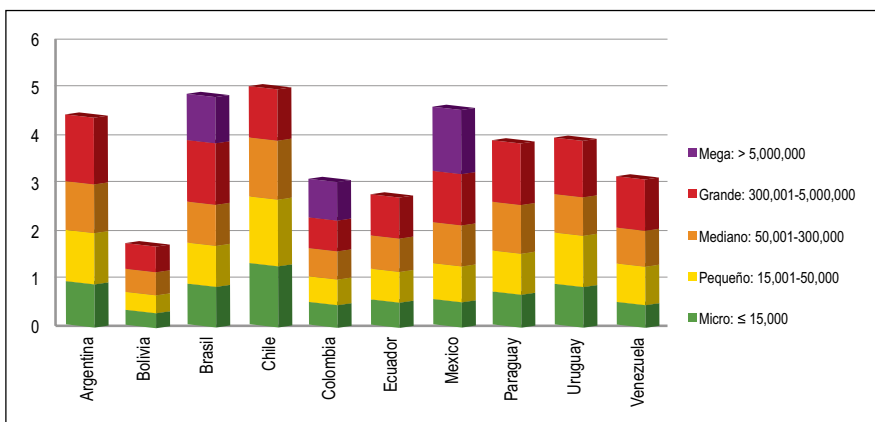
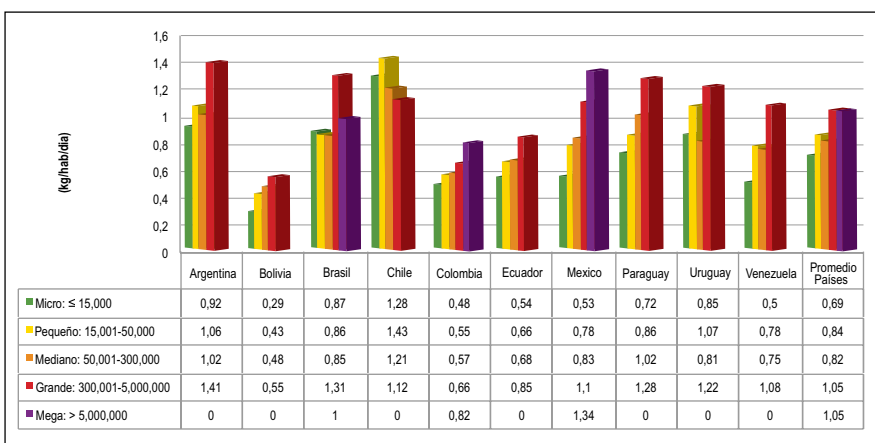


Gráfico 15.
Diferencia generación RSDU por habitante según tamaños de municipios en Latinoamérica



Fuente: Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2010.

Al comparar la generación diaria de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) per cápita entre municipios de 15 mil habitantes, de 300 mil a 5 millones de habitantes y superiores a los 5 millones de habitantes, en países sudamericanos como Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se observa una significativa diferencia que confirma el efecto causado por el mayor número de población en el incremento de RSU por habitante. Las personas que vi-

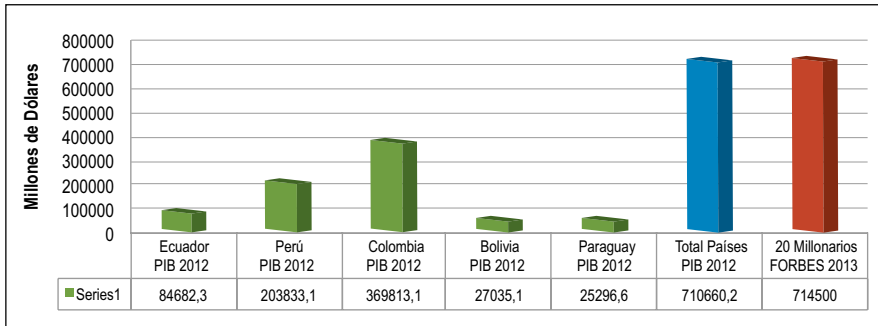
ven en Municipios con una población de trescientos mil habitantes hasta cinco millones de habitantes, producen a diario un promedio de 60% de RSU adicional al que producen las personas que viven en Municipios pequeños de máximo 15 mil habitantes. Si realizamos esta misma comparación en países con ciudades de más de 5 millones de habitantes, como Brasil, Colombia y México, la cantidad de residuos urbanos diarios generados por una persona que vive en Municipios de más de 5 millones de habitantes, es en promedio un 80% superior a la generada por una persona que vive en un Municipio de máximo 15 mil habitantes.

Salvo el caso Chileno, en el que se observa una reducción en la generación de RSU por habitante, en relación al incremento en la población de un municipio. En Latinoamérica se evidencia que a mayor población en un municipio, mayor es la generación diaria de RSU por habitante. En este sentido, descongestionar a las grandes urbes, constituye otro gran reto para las ciudades contemporáneas, en especial para las latinoamericanas.

Ciudades generadoras de oportunidades

En el siglo XXI, en el que se consolida la globalización del mundo, la «aldea global» constituye un espacio infinito para la generación de oportunidades. Veinte multimillonarios del mundo⁶² han logrado generar una fortuna de alrededor de 714.000'000.000 de USD dólares, superior al producto interno bruto del año 2012 de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay juntos.

Gráfico 16.
Grandes fortunas vs. PIB países



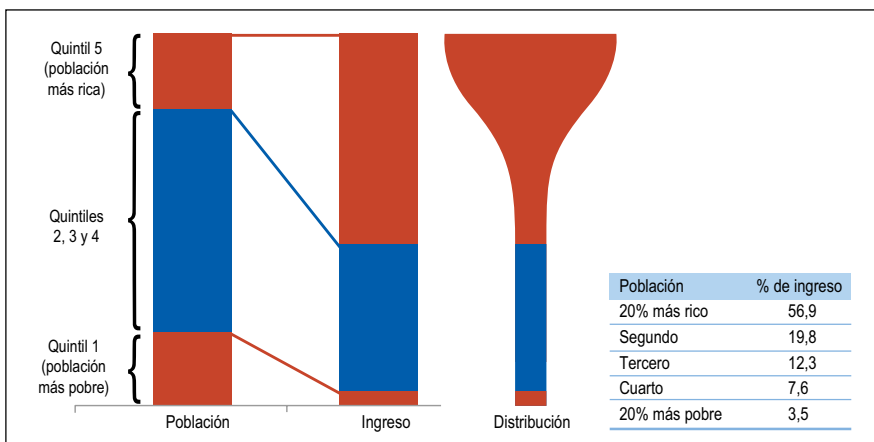
Fuente: Elaboración del autor sobre la base de CEPAL: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>.

.....

62 <http://www.forbes.com.mx/sites/los-20-multimillonarios-del-mundo-2/#mg>

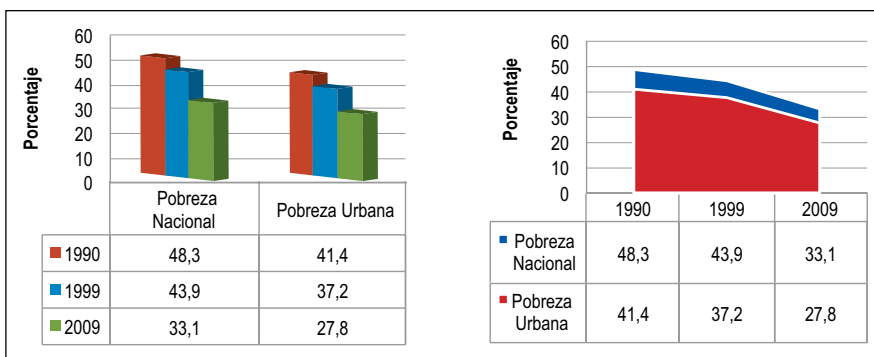
Sin embargo, ¿pueden considerarse las ciudades contemporáneas, las «aldeas locales», como generadoras de oportunidades para todos sus habitantes? Ya en el año 2005, las estadísticas relacionadas con la distribución del ingreso en América Latina evidenciaban un claro proceso de desarrollo inequitativo de oportunidades, en donde el 20% de la población más rica tenía el 56,9% de los ingresos, mientras que el 20% de la población más pobre, apenas un 3,5%.

Gráfico 17.
Distribución del ingreso en América Latina, según quintiles (2005)



Fuente: Tomado de *Estado de la Ciudades en América Latina y el Caribe*, ONU-HÁBITAT, 2010, p. 45. (cálculos a partir de la CEPAL)

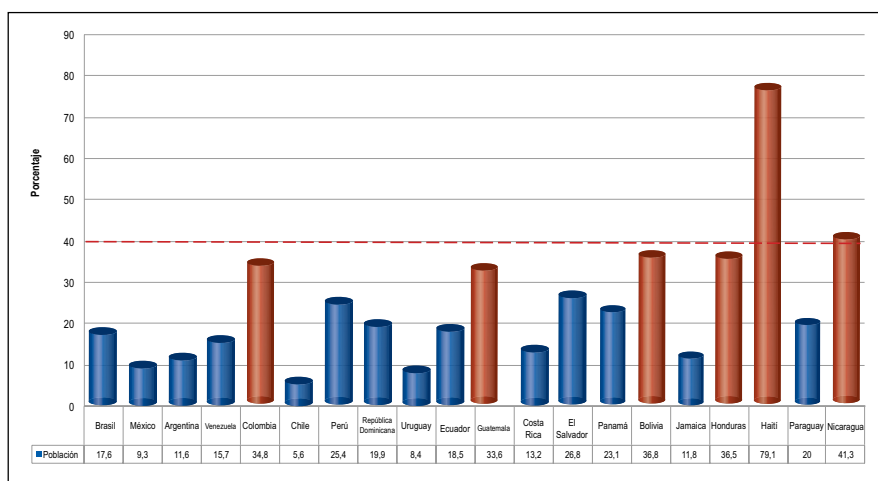
Gráfico 18.
Pobreza en América Latina



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Tomado de: *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, Rumbo a una Nueva Transición Urbana*, ONU-HÁBITAT, 2012, pp. 177 y 178.

Si bien los índices latinoamericanos muestran una tendencia constante de reducción de la pobreza desde los años 90, sus niveles continúan siendo preocupantes, ya que uno de cada tres habitantes sobrevive con ingresos inferiores a dos dólares diarios; y en el área urbana, el 27,8% se encuentra dentro del umbral de la pobreza. ¿Qué oportunidades tiene esa gran parte de la población para su desarrollo en las urbes?

Gráfico 19.
América Latina 2007: población que vive con menos de 2 dólares al día



Fuente: Tomado de *Estado de la Ciudades en América Latina y el Caribe*, ONU-HABITAT, 2010, p. 45. (cálculos a partir de la CEPAL).

Amazon, Google, Daimler (Mercedes-Benz), Sony, Microsoft, BMW, Intel, Apple, Samsung, Volkswagen, Jhonson&Jhonson, Colgate – Palmolive, Ford, JP Morgan Chase, CRST International, Pricewaterhouse Coopers, Sears Holdings Corp., AT&T, Oracle, Unilever, Coca Cola, Nestle, Kraft, son solo ejemplos de las empresas multinacionales más reconocidas y que mayor demanda de empleo tienen según la Revista Forbes.⁶³ Empresas como *Wal-Mart* tienen ventas superiores a los 444 millones de dólares y proporciona empleo a 2,2 millones de personas en todo el mundo.⁶⁴ Las empresas han logrado desarrollarse a tales niveles, que no es extraño hoy en día ver como multinacionales ejecutan sus actividades en mercados locales de todo el mundo, generando un sin número de fuentes de empleo; los avances en materias como la administración, logísti-

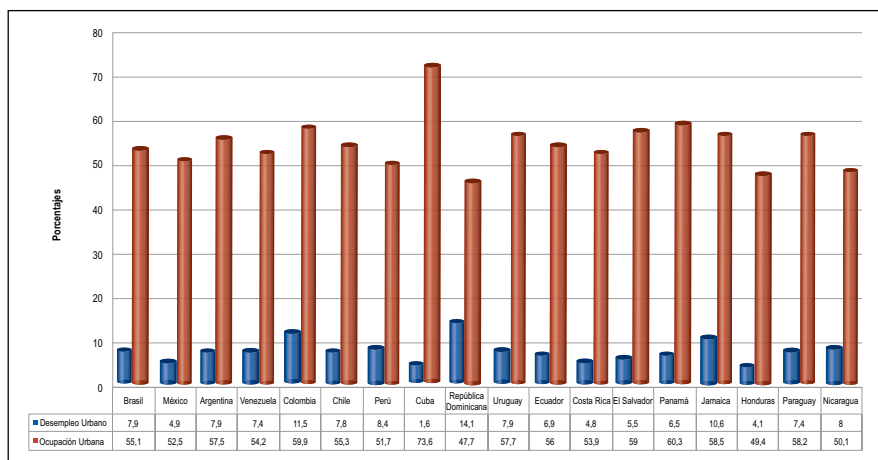
63 <http://www.forbes.com/sites/jacquelynsmith/2013/03/28/the-companies-hiring-the-most-right-now-2/>

64 http://forbesmagazine.es/fichas/s-robson-walton_17.html

ca, finanzas y planificación permiten hoy en día que decisiones empresariales tengan ámbitos mundiales y efectos económicos nunca antes vistos.

Reconociendo estos innegables avances del sector empresarial en la «Aldea Global», cabe preguntarse: ¿cómo se encuentran las ciudades contemporáneas, las «aldeas locales», en relación al empleo urbano?

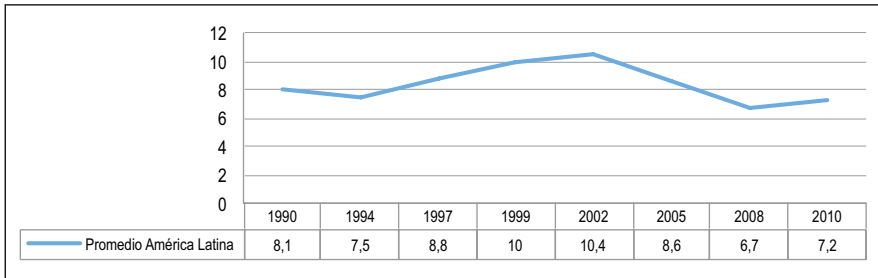
Gráfico 20.
Tasas anuales medias de desempleo y ocupación urbano (2008)



Fuente: *Estado de la Ciudades en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HÁBITAT, 2010.

Aunque en las últimas dos décadas el desempleo urbano en América Latina se ha reducido y en el año 2010 llegó únicamente al 7,2%, si se analizan las cifras de ocupación urbana los resultados son nuevamente preocupantes para la región. América Latina presenta en el año 2008, un promedio de 56,14% de ocupación urbana lo que significa que prácticamente sólo una de cada dos personas que vive en una urbe de la región tienen empleo.

Gráfico 21.
Tasa de desempleo abierto urbano



Fuente: CEPAL: División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las ciudades contemporáneas, especialmente las latinoamericanas, con niveles tan altos de concentración de la riqueza, pobreza y carencia de pleno empleo, se encuentran frente a un reto impostergable. Si la expansión de las industrias transnacionales presenta una fuente infinita de oportunidades, las ciudades contemporáneas no pueden quedarse rezagadas. ¿No es acaso gran parte de la inseguridad por delincuencia, el mayor impuesto a la concentración de la riqueza, a los altos niveles de pobreza y a la falta de empleo? Sin lugar a dudas, la ciudad contemporánea enfrenta entre sus más importantes retos el convertir a sus urbes en ciudades generadoras de oportunidades para el desarrollo de todos sus ciudadanos.

Planificación urbana

En materia de planificación, los avances también han llegado a ser sorprendentes. Valga recordar el desarrollo de nuevas técnicas y metodologías que dieron nacimiento a la planificación estratégica, a la gestión por procesos, objetivos, resultados o productos, a los sistemas de mejoramiento continuo e innovación así como a los de gestión de la calidad, procesamiento de datos, análisis de riesgos, modelamiento de escenarios futuros y prospectiva como principales ejemplos.

Son evidentes también los adelantos en el campo de la planificación empresarial, que ha evolucionado de modelos de corporación sumamente verticales a modelos de descentralización empresarial, enfocados primordialmente a la identificación de los requerimientos de sus clientes como elementos fundamentales para el establecimiento de su planificación estratégica; es así como actualmente observamos empresas multinacionales que tienen la capacidad de

estar presentes en los mercados locales a nivel global e incluso llegar a producir bienes con componentes de distintos países de los cinco continentes.⁶⁵

La planificación del desarrollo de los países también presenta adelantos desde sus inicios a comienzos del siglo XX, tanto en Estados Unidos, como en la ex Unión Soviética y Europa. En el primer caso, en la época de la gran depresión durante los años treinta, bajo el gobierno del presidente Roosevelt, tienen lugar los primeros intentos de planificación integral con la creación del Tennessee Valley Authority (TVA). Asimismo, se tiene la experiencia de Europa y la ex Unión Soviética, con la nueva política económica surgida después de 1925 que dio lugar, al menos en las primeras décadas de la URSS, a un crecimiento económico espectacular acompañado de un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.⁶⁶

Como uno de los mayores ejemplos de planificación, podemos observar que el 25 de Mayo de 1961, cuando el entonces Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, John F. Kennedy, planteaba uno de los más extraordinarios retos en la historia de la humanidad: La llegada del hombre a la luna:

Creo que esta nación debe asumir como meta el lograr que un hombre vaya a la Luna y regrese a salvo a la Tierra antes del fin de esta década. Ningún otro proyecto individual será tan impresionante para la humanidad ni más importante que los viajes de largo alcance al espacio; y ninguno será tan difícil y costoso de conseguir.⁶⁷

Lo planificado se cumplió en menos de una década, el 21 de julio de 1969 el astronauta norteamericano Neil Armstrong, al pisar por primera vez la Luna, pronunciaba las siguientes palabras: «Un pequeño paso para un hombre, un gran salto para la humanidad».⁶⁸ La planificación y ejecución del proyecto, con tecnología de los años 60, permitió hacer realidad uno de los más audaces desafíos planteados hasta la actualidad.

Ahora, en pleno siglo XXI, las ciudades contemporáneas se encuentran frente a un reto de aún mayor trascendencia para la humanidad: transformar a las urbes en entornos que impulsen el desarrollo integral de sus ciudadanos. A di-

65 Como ejemplo los componentes del Airbus A380 son suministrados por proveedores de todo el mundo, entre los que destacan: *Rolls-Royce, Safran, United Technologies, General Electric* y *Goodrich*. (http://es.wikipedia.org/wiki/Airbus_A380#cite_note-51).

66 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un «nuevo consenso» en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2002, pp. 45 y 46.

67 Special Message by the President on Urgent National Needs May 25, 1961, 05/25/1961. <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/xzw1gaaeTES6khED14P1lw.aspxhttp://translate.google.com/ec/translate?sl=en&tl=es&prev=_t&hl=es-419&ie=UTF-8&u=http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/xzw1gaaeTES6khED-14P1lw.aspx&act=url>.

68 <<http://nssdc.gsfc.nasa.gov/nmc/spacecraftDisplay.do?id=1969-059C>>.

ferencia del primer viaje a la luna, las ciudades contemporáneas cuentan hoy con grandes avances científicos, arquitectónicos y de ingeniería; en definitiva, cuentan con tecnología de punta para enfrentar retos como la generación de hábitats saludables, la reconfiguración de sus modelos de movilidad interna, la superación de los grandes déficits habitacionales, la descongestión urbana, la generación de oportunidades para disminuir la pobreza, el subempleo y el desempleo. Sin desconocer la importancia de estos enormes retos a los que se enfrentan las ciudades contemporáneas, al igual que a comienzos de la década de los años 60 y el primer viaje a la Luna, ninguno de los mismos se podrá afrontar sin reconocer a la planificación como paso inicial e imperativo. La planificación de las ciudades se constituye en el elemento articulador para enfrentar los grandes desafíos descritos.

Como se ha señalado, la civilización contemporánea ha sido capaz de planificar y ejecutar con éxito un viaje que permitió la primera visita del hombre a la luna; sin embargo al analizar la realidad de las ciudades contemporáneas, nos encontramos con urbes que presentan enormes carencias como las descritas en el presente acápite. Queda la impresión de que la problemática de la planificación de las ciudades y el bienestar de sus ciudadanos ha quedado al margen de las extraordinarias conquistas en el campo de la ciencia y tecnología moderna al igual que los avances en ultra ciencia y meta tecnología de las últimas décadas. Al parecer ni los actores sociales y políticos ni la planificación urbana tradicional han sido capaces de enfrentar el vertiginoso crecimiento poblacional, los altos índices de contaminación ni la carencia de oportunidades para un desarrollo integral de todos los ciudadanos con la misma celeridad y eficiencia que los avances científicos y técnicos descritos.

Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos emitió el Informe Global 2009 para evaluar la efectividad de la planificación urbana como herramienta para tratar los desafíos sin precedentes a los que se enfrentan las ciudades del siglo XXI. El citado documento inicia señalado que:

Una conclusión importante del Informe Global es que aunque la planificación urbana ha cambiado relativamente poco en la mayoría de los países desde su aparición hace unos 100 años [...] en la actualidad, se entiende que en muchas partes del mundo, los sistemas de planificación urbana han cambiado muy poco, y han creado a menudo más problemas urbanos en vez de funcionar como herramientas para la mejora humana y ambiental.⁶⁹

69 *Planificación de ciudades sostenibles: orientaciones para políticas informe global sobre asentamientos humanos 2009, Resumen Ejecutivo.*

La planificación urbana tradicional se ha enfocado principalmente en la evolución territorial de las ciudades, en los planos espaciales, en cómo distribuir el territorio urbano; omitiendo enfoques estratégicos para el desarrollo integral de quienes habitan en dichos territorios, de ahí que el citado Informe Global presenta como una de las principales recomendaciones para innovar la planificación de las ciudades lo siguiente:

Desde los años sesenta, las comunidades han empezado a no aceptar de buen grado ni de forma pasiva las decisiones de planificación de políticos y tecnócratas, y los planificadores se han dado cuenta de que la implantación de la ordenación urbanística tiene más probabilidades de que sea eficaz si cuenta con «el apoyo comunitario». Una planificación participativa de éxito está en gran medida condicionada por relaciones más amplias entre el estado y la sociedad civil y por el grado de aceptación y mantenimiento de la democracia.

La transición de una planificación urbana tecnocrática a una planificación participativa se convierte en el principal reto al que se enfrentan las ciudades contemporáneas para poder responder a los desafíos presentes. La planificación participativa se constituye en la clave para que los ciudadanos organizados puedan articular los esfuerzos públicos y privados para la atención de los grandes desafíos descritos de las ciudades y aquellos propios y particulares que cada urbe enfrenta. En la medida en que la participación ciudadana logre integrarse a la planificación urbana, las ciudades contemporáneas darán los primeros pasos para transformar a las urbes en ciudades sostenibles para el desarrollo integral de sus ciudadanos.

Los factores constitutivos de las ciudades contemporáneas

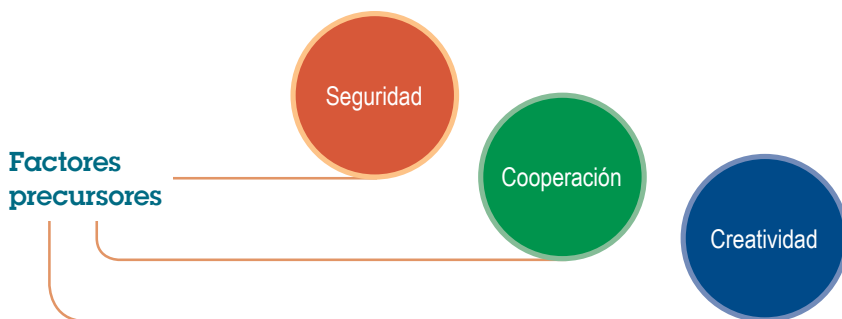
« [...] la principal misión de la ciudad del futuro: la de crear una estructura regional y cívica visible, proyectada de modo que el hombre se sienta en armonía con su yo más profundo y con su mundo más amplio [...] ». (Mumford, 1979: p. 742).

Al iniciar esta publicación se planteó la necesidad de dar una mirada a la evolución histórica de las ciudades, en búsqueda de aquellos elementos fundamentales que se presentaron en cada etapa tanto para establecer y desarrollar las ciudades así como para elevar la calidad de vida de sus ciudadanos. Era importante identificar aquellos factores claves para recuperarlos, integrarlos en la planificación urbana y comprender la enorme gravitación que tiene la planificación participativa para impulsar el desarrollo en las ciudades.

Al trasladarse al origen de las ciudades, por ejemplo, en la era paleolítica, redescubrimos a la naturaleza social del hombre y tres factores precursores que motivaron el desarrollo del polo del asentamiento y la aparición de las primeras aldeas habitadas permanentemente por el hombre. Los factores precursores de la mutua protección, la cooperación y la creatividad humana se constituyeron en los elementos desencadenantes, en el ADN de las ciudades, en los cimientos sólidos para la conformación de las primeras aldeas y la vida del hombre en las ciudades.



Se observa también como la ausencia, el descuido o la sobrevaloración de uno de los factores precursores afectaba la calidad de vida de quienes habitaban en las ciudades, de ahí la importancia de analizar las herencias que deja el desarrollo histórico de las ciudades en cuanto a los factores precursores para poder determinar los factores constitutivos o básicos para una adecuada planificación en las ciudades contemporáneas. Si bien en la actualidad se cuenta con una amplia gama de elementos arquitectónicos y científicos a fin de impulsar el progreso ciudadano, se hace imprescindible determinar las guías indispensables o básicas, las categorías, frentes o tendencias necesarias para desencadenar el crecimiento urbano enfocado hacia el desarrollo integral de las personas y de las ciudades.



El factor precursor de la seguridad

En lo que se refiere al factor precursor de la seguridad, se pudo observar como la semilla de las ciudades nació de la necesidad del hombre de defenderse de los distintos avatares de la naturaleza. La búsqueda de protección impulsó a la congregación del hombre y sus primeros asentamientos.

Durante el transcurrir de la historia de las ciudades este factor precursor: el de la seguridad, se ha visto siempre presente. En la fase inicial del nacimiento de las ciudades, la mutua protección constituyó un elemento de cohesión grupal. Encontrarse en un entorno seguro no se limitaba a las características del territorio o lugar de asentamiento, implicaba también la realización de acciones dirigidas a generar un sentido de seguridad entre quienes cohabitaban una localidad. Sin la presencia de seguridad, era imposible mantener la unión del grupo y menos aún su continuidad en un territorio determinado. Las aldeas y posteriormente las ciudades no habrían podido afincarse e iniciar su desarrollo sin que sus ciudadanos pudieran percibirse seguros.

En este sentido el *factor precursor de la seguridad* puede definirse como las acciones colectivas de los ciudadanos destinadas a proporcionar protección para la permanencia en un territorio determinado. En materia de desarrollo urbano, este factor dejó a su paso elementos arquitectónicos como las murallas, torres y castillos, pruebas de que la seguridad era indispensable para la existencia y consolidación de las ciudades. De igual modo dio nacimiento a fuerzas de seguridad, policía y hasta el ejército encargados de la seguridad de la ciudad.

También se ha señalado, como la ausencia o sobrevaloración de un *factor precursor* afecta la calidad de vida de los ciudadanos, en este sentido durante la consolidación de las ciudades antiguas y la época romana, se observó la sobrevaloración de este factor precursor. Las acciones destinadas a asegurar la permanencia en un territorio degeneraron en acciones destinadas a asegurar la

conquista por la fuerza de nuevos territorios, dando así cabida a la institución de la guerra y desnaturalizando este factor precursor.

Por otra parte, hasta la aparición del Estado moderno, el factor precursor de la seguridad fue un elemento primordial en la historia de las ciudades. El sentido de que los ciudadanos tengan la capacidad de defenderse, se puede señalar, que continúa hasta la actualidad, como la manifestación de este factor principal. Como ejemplo se puede citar a la sociedad norte americana en la cual se mantiene el derecho constitucional a portar armas, mencionado en la presente publicación. Sin embargo, la llegada del Estado moderno marcó definitivamente la interrupción de este factor en las ciudades, pues como se observó, se les privó y se les despojó a las ciudades de las competencias de seguridad, transformándolas en competencias nacionales y privándolas de implementar acciones en éste ámbito.

Ahora bien, es preciso resaltar la preponderancia de este factor, ya que al igual que los factores de *cooperación* y *creatividad*, son elementos generadores y precursores de la ciudades, tanto es así que incluso hoy, luego de dos siglos de la aparición del Estado moderno, en gran parte de las ciudades occidentales se mantienen policías municipales o metropolitanas y se incorpora a la seguridad como elemento clave a considerar en la planificación cantonal. Una ciudad insegura no puede impulsar ni el progreso de sus ciudadanos, ni del comercio y sus empresas. La ciudadanía no repara a qué nivel de gobierno corresponde éste tipo de competencias; lo que requiere y exige es únicamente un lugar seguro para su desarrollo.

El debate a nivel nacional e internacional continúa en vigencia en cuanto a este factor precursor, más aún cuando la definición de seguridad se ha ido ampliando en las últimas décadas, abarcando acciones relacionadas con el tránsito, manejo de riesgos naturales, laborales, económicos e incluso jurídicos, que deben ser analizados para dotar de seguridad integral a los ciudadanos. La Constitución de la República del Ecuador otorga esta competencia en forma exclusiva al Estado central, encargado de la defensa nacional, protección interna y orden público, así como el manejo de desastres naturales; mientras que a los gobiernos provinciales y cantonales solo las competencias en tránsito y transporte terrestre.⁷⁰

.....

70 Constitución de la República del Ecuador, artículos. 260 – 269.

El factor precursor de la cooperación

En lo que se refiere al factor precursor de la cooperación se examinó cómo la naturaleza social del hombre lo congrega e impulsa a vivir en comunidad. Las incipientes aldeas demandaron la asociación de sus habitantes para atender la constante preocupación por la mejora del entorno y asegurar su supervivencia en un territorio. El trabajo conjunto en labores de caza y recolección fue una manifestación inicial de este factor precursor.

A lo largo de la historia de las ciudades, al igual que lo analizado en relación al factor precursor de la seguridad, este factor precursor se ha visto siempre presente. La evolución del factor precursor de la cooperación de un inicial trabajo asociativo a la toma de decisiones conjuntas a través de los consejos de ancianos y asambleas permitió generar orden en el nacimiento y consolidación de las ciudades. Sin el sentido de comunidad, sin la unión de esfuerzos, sin el trabajo conjunto y la toma de decisiones colectivas las ciudades no habrían podido consolidarse y menos aún atravesar las distintas etapas que ha conllevado su historia hasta la actualidad.

En este sentido el *factor precursor de la cooperación* puede definirse como las acciones colectivas de los ciudadanos destinadas a generar cohesión social en torno a la consecución de un objetivo determinado. En materia de desarrollo urbano, este factor dejó a su paso elementos como mecanismos para la toma de decisiones locales, así como vasta normativa que regula la convivencia en una ciudad, innumerables medios de trabajo conjunto y la consecución de obras titánicas que sin el esfuerzo colectivo no habrían podido realizarse.

Tal vez en la Ciudad Griega, particularmente en Atenas, podamos observar el apogeo del factor de la cooperación el cual devino en un realce a la toma de decisiones comunitarias y en un impulso al desenvolvimiento del ciudadano como elemento central de la ciudad. La democracia ateniense ha sido señalada como uno de los grandes logros de su cultura. Sin embargo, también se observa como la sobrevaloración de este factor le impidió a la cultura griega concentrarse en factores clave como contar con la seguridad de sus ciudades y que en sus urbes se implementen todos los adelantos de ingeniería requeridos para su desarrollo.

En la Ciudad Medieval también se constata el aporte de la cooperación para el desarrollo de las urbes, con su mayor contribución a las ciudades a través de los monasterios y posteriormente las universidades.

Dos importantes ejemplos permitirán evidenciar cómo se afecta la calidad de vida de los ciudadanos con la ausencia de este *factor precursor*. El excesivo cen-

tralismo en Roma, Capital del Imperio, hizo que las decisiones locales dependieran siempre de las decisiones de Roma, lo cual culminó en el declive de su imperio. Impedir que las localidades puedan tomar decisiones comunitarias significó el fin de una época en la que las ciudades contaron con impresionantes adelantos en materia de ingeniería urbana. Por otro lado, la congestión y contaminación de las ciudades industriales y comerciales obedecieron a la excesiva injerencia de la industria y el capital. En ambos casos, se observa una subvaloración, por no decir ausencia del factor de la cooperación y los significativos efectos nocivos se hicieron sentir en la calidad de vida de los ciudadanos en esas etapas de la historia de las ciudades.

En la actualidad, en el Ecuador se ha rescatado la importancia de la participación ciudadana. En todos los niveles de gobierno está incluido este concepto a la hora de establecer políticas públicas. En el siguiente capítulo podremos analizar sus bases normativas y una propuesta metodológica para su incorporación en la planificación para el desarrollo municipal.

El factor precursor de la creatividad humana (conocimiento)

En lo que se refiere al factor precursor de la creatividad humana se ha observado cómo ella fue necesaria e insoslayable para que el hombre pueda adaptar el medio a sus requerimientos y asentarse permanentemente en un territorio en particular. Sin la capacidad colectiva de idear medios para la supervivencia y el desarrollo de quienes habitaban inicialmente en las aldeas, las ciudades no habrían podido ni constituirse ni desarrollarse.

En el transcurso de la historia de las ciudades, al igual que lo analizado en relación a los dos factores precursores: el de seguridad y el de cooperación, este tercer factor ha estado siempre presente. En los primeros asentamientos humanos le permitió al hombre transformar la arcilla en recipientes para la conservación de sus alimentos. El desarrollo del conocimiento humano en materia urbana ha sido impresionante, iniciando por simples utensilios para la supervivencia, pasando por obras de infraestructura, hasta las más grandes invenciones que podemos observar en la actualidad.

El factor precursor de la creatividad humana puede definirse como el conjunto de acciones encaminadas a fomentar la investigación y a enriquecer el conocimiento para mejorar la calidad de vida en las ciudades. En materia de desarrollo urbano todas las obras de ingeniería y los distintos elementos arquitectónicos que se han resaltado en la presente publicación son un claro ejemplo del aporte que este factor ha entregado para la evolución de las ciudades. De igual

modo la producción artesanal, el comercio y la construcción de las viviendas e industrias no hubieran sido posible sin la creatividad que la inventiva humana supo aportar.

En todas las etapas de la historia de las ciudades se ha podido constatar grandes adelantos gracias a este factor precursor de la creatividad. Probablemente la Ciudad Romana evidencia de manera superlativa los grandes adelantos que se experimentaron en dicha época, así como la Ciudad Griega permite observar los efectos de su subvaloración. Ahora bien, es también imprescindible resaltar los aportes que en este ámbito dejó la Ciudad Medieval, en cuanto a los factores de la cooperación y la creatividad humana: las universidades y el rescate del conocimiento y las artes.

Sin embargo, se podría señalar que desde la aparición de la ciudad industrial, hasta la actualidad, el ritmo de los adelantos en el desarrollo del conocimiento humano no tienen comparación alguna y bien podría establecerse de manera categórica que nos encontramos en la etapa de mayor florecimiento del conocimiento en cuanto al desarrollo científico y tecnológico. Por algo hoy en día se señala que nos encontramos en la "era del conocimiento". La vida citadina ha arraigado al conocimiento, a tal punto que las urbes se constituyen en el espacio para el desarrollo de las ciencias y el ejercicio de las profesiones y permite ahora disfrutar del desarrollo del mismo y aprovechar los grandes adelantos científicos y tecnológicos que estamos viviendo en la actualidad.

De los factores constitutivos de la planificación participativa para el desarrollo local

El haber analizado la historia de las ciudades permite identificar aquellos *factores precursores* del desarrollo y transformación de las ciudades; comprender, adaptar y dominar aquellos elementos fundamentales sin los cuales no se puede idear y menos aún planificar las ciudades del futuro. Considerando que desde la aparición del Estado moderno, la seguridad compete a los organismos de gobierno central, podemos identificar y determinar con claridad dos *factores constitutivos* para la planificación de las ciudades: la *cooperación* y la *creatividad*. La ausencia de cualquiera de ellos impedirá el desarrollo integral de la ciudad contemporánea.

Ahora bien, ¿cómo se pueden conjugar ambos *factores constitutivos* de las ciudades para impulsar el desarrollo de las mismas? La planificación participativa es la herramienta de gestión pública que logra combinar ambos *factores constitutivos*, tanto el de la *cooperación* como el de la *creatividad humana*, en favor de la construcción de un proyecto común de ciudad. Hoy en día no cabe pensar

ni país ni ciudad en vías de desarrollo, sin la formulación y delimitación clara de programas y planes a implementarse en los próximos años y décadas. El exitoso desarrollo actual de China, por ejemplo, que ha sorprendido a todos, tiene sus raíces en el plan de desarrollo ideado en el gobierno de Deng Xiaoping, quien en los años ochenta se transformó en el arquitecto de la nueva política de reforma y apertura de China, al exterior. A él le tocó en su calidad de Presidente de la Comisión Militar Central de la República Popular China: 28 de junio de 1981 a 9 de noviembre de 1989, llevar a cabo lo planificado para el desarrollo futuro de China cuyos frutos en la actualidad le han permitido, en pocos años, dar un brinco sorprendente en cuanto a su desarrollo y ocupar un papel protagónico a nivel mundial.

Si bien esta publicación no se concentrará en idear recetas para que ciudades de 2 millones de habitantes o de quince mil habitantes puedan construir su ciudad del futuro, esta publicación se concentrará en metodologías para que toda ciudad, sin importar el número de habitantes o su localización territorial, pueda en conjunto con los actores sociales que la habitan, tomar decisiones colectivas enfocadas y enrumadas a generar un desarrollo integral para todos sus habitantes y el territorio en el que conviven, fusionando los factores constitutivos de la cooperación y la creatividad en la planificación participativa para el desarrollo local, participación ciudadana y planificación estratégica consolidadas en favor del desarrollo integral de los ciudadanos y territorios de las urbes modernas.



Capítulo III

**Planificación
participativa
para el desarrollo
cantonal**



La historia de las ciudades permitió identificar a la *seguridad*, la *cooperación* y la *creatividad* como los factores precursores o claves para la constitución, los primeros pasos y el desarrollo de las ciudades. Identificar estos factores y analizarlos a lo largo de la historia de la ciudad permitió valorarlos y constatar su gravitante incidencia en los niveles de calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo mismo de las ciudades. De igual manera, analizar la historia de la ciudad, desde la perspectiva de estos factores, permitió evidenciar que esta incidencia no se limita a los tipos de ciudades del pasado, por el contrario se requiere hoy incorporarlos de manera radical para poder atender los grandes desafíos a los que se enfrentan las ciudades del siglo XXI.

La importancia de los factores de la *cooperación* y la *creatividad* permite comprender que el territorio no puede planificarse en ausencia de la participación de los ciudadanos que lo habitan. En este sentido, las ciudades contemporáneas se encuentran frente al gran reto de fusionar la planificación y la participación para integrar en el territorio aquellos elementos requeridos para atender las necesidades ciudadanas. En otros términos, la *cooperación* y la *creatividad* se convierten en los *factores constitutivos* de la *planificación participativa*, proceso imperativo y básico para la articulación de los sectores públicos y privados en función de los requerimientos de la ciudadanía y las oportunidades de desarrollo, al atenderlos oportunamente.

Factores constitutivos de la planificación participativa para el desarrollo local

Factor precursor de la Cooperación:

Conjunto de acciones colectivas de los ciudadanos destinados a generar cohesión social en torno a la consecución de un objetivo común determinado.

Factor precursor de la Creatividad:

Conjunto de acciones encaminados a fomentar la investigación y a enriquecer el conocimiento para mejorar la calidad de vida en las ciudades.

Ahora bien, cuando nos referimos al término planificación, hay que diferenciar tres tipos de planificación en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales:

- Planificación para el desarrollo cantonal
- Planificación territorial o urbana
- Planificación institucional

La delimitación de cada una de ellas es clave para su adecuada articulación y complementariedad. Mientras la planificación para el desarrollo local se enfoca en el análisis de la realidad cantonal y sus requerimientos para alcanzar los objetivos para el progreso global del cantón; la planificación urbana en cambio, se concentra en diseñar el territorio apropiado y óptimo para el cumplimiento de dichos objetivos cantonales; y, la planificación institucional en las acciones que debe ejecutar el Gobierno Municipal, en todas y cada una de las dependencias municipales, para ejercer las competencias que le corresponden para el desarrollo local y el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente.



La interrelación entre los tres tipos de planificación es determinante para la ejecución de las distintas actividades que se realizan en un cantón. Si la planificación urbana, por ejemplo, no se encuentra alineada con la planificación para el desarrollo, se encontrarán ciudades que crecen desordenadas sin impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. De igual manera, si la institución de gobierno municipal se establece metas alejadas de los objetivos para el desarrollo cantonal, nos encontraremos con municipalidades que no pueden responder a los reales requerimientos de su ciudadanía. De ahí la importancia que adquiere la planificación para el desarrollo local, por cuanto la misma se constituye en la base y máximo referente para el ordenamiento territorial de la urbe, así como para la determinación de los distintos planes institucionales del Gobierno Municipal.

El presente capítulo desarrolla una propuesta metodológica que, tomando en cuenta los factores de la cooperación y la creatividad, integra a la participación ciudadana en el proceso de planificación para el desarrollo cantonal y determina los niveles de articulación tanto con la planificación urbano-territorial, así como con la planificación institucional municipal. La comprensión de los alcances y ámbitos de la *planificación participativa para el desarrollo local*, así como sus fundamentos jurídicos y metodológicos, permitirá tanto a las autoridades como a la ciudadanía y los distintos actores locales interactuar conjuntamente bajo un objetivo común de ciudad.

Antecedentes

«No planear, es planear para el fracaso».
(PNUD, Manual de Planificación, 2009: p. 8).

La planificación es una clara evidencia de los adelantos logrados por el *factor de la creatividad humana* y la aplicación del conocimiento en la toma de decisiones mediante metodologías que aseguren su coherencia (CEPAL, Lira, 2006 p. 16). Se la define «como el proceso de establecer objetivos, desarrollar estrategias, trazar los planes de implementación y asignar recursos para alcanzar esos objetivos» (PNUD, Manual de Planificación, 2009: p. 7).

A inicios del siglo XX, la gran depresión económica de la época conminó al Estado moderno a incorporar la planificación en su sistema administrativo dando origen a la Planificación Nacional del Desarrollo. Los primeros países en

aplicar sistemas de planificación nacional fueron Rusia,⁷¹ Estados Unidos de Norteamérica y los países europeos: «La planificación del desarrollo es un mecanismo cuyos antecedentes se remontan a más de medio siglo, tanto en Estados Unidos como en la ex Unión Soviética y Europa» (Ruiz Caro, 2002: p. 45).

El uso de modelos matemáticos y la investigación operacional que se empezó a utilizar durante la Segunda Guerra Mundial para la planificación de las actividades y movilización de apoyo a los aliados generó toda una serie de nuevas técnicas que según algunos expertos fueron, en gran medida, la base del éxito. El desarrollo de las cuentas nacionales en los años 30 y 40 en el que destaca el economista Stone —ganador del premio Nobel— sirvieron de base para el diseño de una serie de modelos al que contribuyeron los avances en matemáticas, estadísticas y econometría (Ruiz Caro, 2002: p. 46).

En América Latina los países pioneros en establecer estrategias gubernamentales de carácter nacional fueron México, Argentina y Brasil:

Frente a la crisis internacional, las autoridades mexicanas dictaron, en 1930, la Ley sobre Planeación General. Luego, en 1933 y 1939, se elaboraron los dos primeros planes sexenales [...] En Argentina, el Plan de Acción Económica Nacional de 1933 enunció diversas medidas de política económica para enfrentar las consecuencias de la crisis económica internacional. En Brasil, el primer plan quinquenal fue adoptado a principios de 1939, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, para regir entre 1939 y 1943 con el nombre de Plan Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Leiva Lavalle, 2012: p. 14).

A nivel regional un hito importante para la consolidación de la planificación del desarrollo durante los años 60 constituyó la Carta de Punta del Este, aprobada por los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA) excepto por Cuba, en agosto de 1961 (Leiva Lavalle, 2012: p. 18). El compromiso internacional se concentró en la implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social. Como resultado, durante esta primera etapa de planificación nacional surgieron:

una serie de desarrollos metodológicos como el modelo de doble brecha —la fiscal y la divisas—; la planificación de las inversiones públicas; las tablas insumo-producto; el surgimiento de polos de desarrollo [...]

71 LIRA, LUIS, «Revalorización de la Planificación del Desarrollo». *Serie Gestión Pública* vol. 59, CEPAL, p. 7, Santiago de Chile: «Sin lugar a dudas, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) no existían experiencias de planificación, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrolló este proceso de transformación radical de una sociedad semifeudal a una sociedad socialista.».

la programación económica, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones; se desarrolló y divulgó el pensamiento estructuralista latinoamericano [...] así como la teoría de la dependencia [...] La planificación del desarrollo adquirió auge en América Latina (Ruiz Caro, 2002: p. 46).

En el Ecuador, el debate respecto a la implementación de mecanismos de *planificación nacional para el desarrollo* tuvo un largo camino. Se inició con la expedición de la Constitución Política de la República de 1945, que en relación al ámbito nacional establecía lo siguiente:

Artículo 146, inciso quinto.- Para encauzar la economía nacional, el Estado dictará los planes adecuados, a los que se someterán las actividades privadas sin perjuicio de lo establecido sobre el régimen de la propiedad.

Y en lo relativo al ámbito municipal:

Artículo 104, inciso primero.- Cada Concejo Cantonal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones.

Estos importantes avances normativos no alcanzaron a ejecutarse en la práctica, pues la Constitución del 45 tuvo una efímera vigencia, hasta finales de 1946. La Constitución Política de la República de 1946 no recoge disposiciones relativas a la elaboración de planes nacionales, en su lugar instaura el Consejo Nacional de Economía (1947),⁷² para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del País.⁷³ Sin embargo, el requerimiento de la planificación del desarrollo, tanto a nivel interno, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1954), así como los compromisos internacionales de inicios de los 60, contribuyeron a que se incorpore en la Constitución de 1967 un capítulo exclusivo para la planificación del desarrollo.⁷⁴ Con estas disposiciones Constitucionales, junto con la expe-

72 El Consejo Nacional de Economía se creó mediante ley publicada en el Registro Oficial No. 821 de 28 de febrero de 1947.

73 Constitución de la República del Ecuador de 1946, Artículo 79.

74 Constitución del Ecuador de 1967. Título V De la Economía, Capítulo II. De la Planificación: «Artículo 94.- Planes de desarrollo. El Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía. En consecuencia, sujetará su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social [...]». «Artículo 96.- *Obligatoriedad de los planes.*- Los planes a que se refiere este capítulo una vez aprobados en la forma establecida por la Constitución, tendrán carácter obligatorio para el sector público, indicativo y orientador para el privado».

dición del Plan Inmediato de Desarrollo (1962-1963), el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964-1969) y el Plan de Desarrollo del Ecuador (1970-1973),⁷⁵ se instaura el proceso general de planificación en el país.⁷⁶

En el ámbito municipal, los procesos de planificación en el Ecuador también se inician a mediados del siglo XX. Al igual que en el resto de América Latina «se observa que la planificación regional siguió el mismo modelo en el ámbito nacional [...]» (Elizalde Hevia, 2003: p. 12) Si bien ciudades como Quito,⁷⁷ Guayaquil y Cuenca⁷⁸ habían iniciado ya procesos de planificación territorial, es con la expedición de la Ley de Régimen Municipal de 1949 que se incorporan por primera vez disposiciones normativas generales relativas a la planificación del desarrollo a nivel municipal.⁷⁹

Los planes nacionales de desarrollo de 1964 a 1973, impulsaron la planificación cantonal al proponer que el «sector público ecuatoriano debería estructurarse básicamente en tres niveles generales de Gobierno: Gobierno Central; Gobierno Regional; y, Gobierno Local.» (Revista planificación, 1987: p. 10)⁸⁰ Posteriormente, en los años 80, el Consejo Nacional de Desarrollo⁸¹ publicó interesantes «Términos de Referencia» para la elaboración de planes de ordenamiento urbano y catastro para ciudades menores de 10.000 habitantes, ciudades de 10.000 a 40.000 habitantes y ciudades de 40.000 a 200.000 habitantes, con metodologías y mecanismos técnicos para incluir aspectos económicos a la hora de diagnosticar requerimientos territoriales.

El modelo de la *Planificación Nacional del Desarrollo* de mediados del siglo XX, denominado también planificación tradicional, positivista u ortodoxa,

75 JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN ECONÓMICA. *Los Planes De Desarrollo, Su Coordinación dentro de la Región Andina*. Quito: 1971 p. 4. <<http://goo.gl/6Ofv2Y>>.

76 MONCADA Sanchez, José. «La evolución de la planificación en el Ecuador» Nueva Sociedad, vol. 13 Julio-Agosto, 1974, pp. 27-45. Quito.< <http://goo.gl/zeA9O7>>.

77 HERNÁNDEZ Katty, Mónica MALDONADO y Jefferson CALDERÓN «Entre crisis y crisis: el proceso migratorio internacional en los barrios populares del noroccidente de Quito y sus impactos en el desarrollo». *Revista Avances de la Investigación*, 2010, Fundación Carolina, Madrid, p. 18: «Un punto verdaderamente importante en el desarrollo urbano de la ciudad constituye la puesta en vigencia del primer "Plan Regulador" de la ciudad, el mismo que es elaborado por el arquitecto Uruguayo Jones Odriozola y que entra en vigencia en 1934».

78 MUY, Nelson C. *Influencia del arquitecto Gilberto Gatto Sobral en la concepción urbana moderna de la ciudad de Cuenca*, 2009. Universidad de Cuenca, Cuenca, p. 3: «Primer plan regulador de Cuenca (el anteproyecto se lo realiza en 1947 y la publicación secretaría municipal en 1949)».

79 Ley de Régimen Municipal de 1949, expedida mediante Decreto Ejecutivo N.º 152, de 4 de marzo de 1949: «Artículo 41.- Cada Concejo Cantonal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización o Plan Regulador, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones».

80 CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO, *Revista Planificación*, vol. 25, 1987, p. 10, Quito.

81 <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>: «La planificación estatal en el Ecuador se inició con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954. En 1979, fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).».

la estratégica, determinación de proyectos y la evaluación continua de avances y resultados: la comunidad generadora de su propio desarrollo, impulsada y guiada por el apoyo técnico y decisión política de las autoridades gubernamentales.

Hoy en día tanto los avances en el estudio y desarrollo de la planificación, así como elementos esenciales de una ciudad confluyen en el requerimiento de fusionar los *factores de creatividad* (planificación) y *cooperación* (participación), para generar objetivos comunes para el desarrollo local. Sin lugar a dudas el gobierno municipal necesita conocer de «viva voz» los requerimientos ciudadanos; sin embargo, más allá de aquello, precisa incorporar a la ciudadanía en la construcción conjunta de un objetivo común de ciudad.

En definitiva, al igual que en los sectores empresariales se observa la imperativa necesidad de planificar estratégicamente en función de los máximos niveles de satisfacción de sus clientes, incorporándolos en todas las fases de la producción; en nuestras ciudades también se requiere generar mecanismos que impulsen a sus actores sociales a participar en la construcción del futuro de las mismas para afrontar los grandes retos de la ciudad del siglo XXI. Las ciudades no pueden rezagarse más en la aplicación de la *planificación participativa para el desarrollo*.

En esta perspectiva, el impulso del Gobierno Central y de una norma general de planificación para el desarrollo local puede ser gravitacional, al igual que lo fue la Carta de Punta del Este para promover la planificación en los Estados americanos. El actual ordenamiento jurídico ecuatoriano establece disposiciones que ya constituyen una base sólida para generar profundos progresos en la implementación de la *planificación participativa para el desarrollo cantonal* y la articulación de los distintos actores locales en la construcción de un objetivo común de ciudad.

Fundamentos jurídicos de la planificación participativa en los gobiernos Autónomos Descentralizados municipales del Ecuador

«El Municipio es la asociación de todas las personas residentes en las secciones territoriales que la Constitución establece con la denominación de Cantones, no solo con el fin de conseguir el bienestar de la colectividad, sino también con el de desarrollar los sentimientos de civismo, de confraternidad y de unidad vital orgánica, que contribuyan, a la vez, al desenvolvimiento material y cultural de la Nación.».
(Artículo 1 de la Ley de Régimen Municipal, R.O. 175 Noviembre de 1929).

El citado concepto de Municipio estuvo en vigencia desde 1929 hasta los años 50, destacable concepción por situar al ciudadano por sobre el territorio de la urbe, constituyéndolo en la razón de ser y el principal sujeto del quehacer de una ciudad. Como se ha señalado, el modelo de planificación, prominentemente centralista, incorporado a las actividades estatales ecuatorianas a mediados del siglo XX, concentró sus esfuerzos en metodologías en las que primaban los mecanismos «técnicos» por sobre estrategias participativas que logren consensos previos a la aprobación de los planes de desarrollo. En el ámbito cantonal la situación cobró mayor complejidad, por cuanto los esfuerzos de planificación, además de concentrarse casi exclusivamente en el plano urbano, en el mapa territorial del Cantón, se alejaron de la participación y prácticamente omitieron mecanismos para unir a los *factores de la creatividad y la cooperación* e insertar a la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de la planificación para el crecimiento de las ciudades.

La Ley de Régimen Municipal de 1949 establece por primera vez la obligación de tener un «Plan Regulador» en cada una de las ciudades del país. Un avance muy significativo en el desarrollo urbano ecuatoriano, sin embargo la participación de los ciudadanos en relación al proceso de creación de dichos planes era secundaria, como puede observarse en el siguiente ejemplo:

Artículo 41.- Cada Concejo Cantonal, para crear un ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización o Plan Regulador, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones.

Dicho Plan considerará lo siguiente: [...]

i) Procedimientos educativos para la **divulgación** de los fines del Plan, **a fin de obtener la colaboración de los habitantes para su ejecución** [...].» (Lo resaltado me corresponde).

Desde el nacimiento de la planificación en la normativa cantonal ecuatoriana, el ciudadano se convierte en un observador del proceso de planificación, correspondiéndole exclusivamente someterse al mismo y colaborar en su ejecución. Se observa un «divorcio» entre planificación y participación; esta división de los factores de la cooperación y creatividad, obedece al modelo tradicional de planificación de la época.

Este modelo tradicional de planificar las ciudades ha concentrado su metodología en la delegación que da el ciudadano a sus autoridades, para que las mismas interpreten los requerimientos o necesidades locales y establezcan los mecanismos para su atención, para luego plasmarlos en los planos urbanos y en los proyectos de desarrollo cantonal. Si bien en muchos casos las autoridades incorporaron equipos técnicos para la planificación territorial, sumando en algunas ocasiones a las universidades y los gremios productivos, el desarrollo del territorio de los cantones obedeció primordialmente a la visión de las autoridades de turno, de ahí que en algunas ciudades se pudo delimitar hoy en día el toque «personal» de las distintas administraciones. Bajo este modelo de planificación de las ciudades cabe preguntarse ¿Qué sucede en las ciudades cuando las autoridades no logran interpretar adecuadamente los requerimientos de los ciudadanos del Cantón?

Como también ya se ha señalado, el factor de la creatividad se ha desarrollado a niveles tales que permite al sector privado generar mecanismos empresariales que no solamente comprenden las demandas de sus consumidores, sino que incluso los han incorporado en todas las fases de la producción. Esto obedece a que las nuevas tendencias de la planificación valoran como componente principal y transversal a la participación, constituyéndolo en el elemento clave para conseguir el éxito de los procesos de planificación. En este sentido, rescataremos la normativa del ordenamiento jurídico vigente, que se enfoca en integrar a la participación en la toma de decisiones públicas, en particular en aquellas normas encaminadas a fomentar el desarrollo cantonal en el Ecuador:

- Constitución de la República
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Guía para la formulación participativa de los Planes de Desarrollo y Organización Territorial (PDOT) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Constitución de la República

La Constitución de la República suscrita en Montecristi el año 2008⁸⁸ incorpora importantes innovaciones tanto en materia de planificación, así como en lo que se refiere a estrategias de participación. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas es un principio que la Constitución lo recoge en varias disposiciones, iniciando por el segundo inciso de su primer artículo:

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (Lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

El artículo 61 de la Constitución establece el Derecho a la Participación, incluyéndola en los asuntos públicos, desde la formulación de proyectos, hasta en la fiscalización de los mismos; es decir en todas las fases de la formulación de la política pública, como lo ratifica el último inciso del artículo 85, así como el artículo 95 que señalan textualmente:

Artículo 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: [...]

[...] **En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.**

Artículo 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, **participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos**, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público **es un derecho**, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (Lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

Estas disposiciones constitucionales se asientan como una base firme para asegurar la participación en la toma de decisiones públicas, otorgan un respaldo

.....

88 Registro Oficial N.º 449, de 20 de Octubre de 2008.

jurídico sólido a la incorporación del factor de la cooperación en los procesos de planificación del desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales —GADs Municipales—, más aún si se revisa lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución que señala textualmente:

Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. **Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.**
2. **Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.**
3. **Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.**
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. (Lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

El citado artículo 100 de la Constitución se convierte en la piedra angular de la *planificación participativa para el desarrollo* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. La Constitución del 2008 da un vuelco histórico, transforma al habitante de las ciudades ecuatorianas, de mero espectador del crecimiento urbano en ciudadano responsable del desarrollo de su Cantón, ya que no sólo recoge la necesidad de la participación en la toma de decisiones, sino que le otorga el rango de mandato constitucional; e inclusive, determina mecanismos para su implementación en todos los niveles de gobierno local.

El artículo 100 de la Constitución recoge la necesidad de fusionar a los factores de la creatividad y cooperación, disponiendo de manera imperativa, que la ciudadanía en su conjunto se organice y planifique su propio desarrollo; gracias a este mandato constitucional, desde el 2008 las ciudades deben pensarse en colectivo, con objetivos comunes y mancomunados para la generación tanto de su desarrollo social y económico, así como para su expansión urbana.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El COOTAD se expide en el año 2010,⁸⁹ con dos años de posterioridad a la promulgación de la Constitución de la República. En concordancia con la Constitución, además de determinar las competencias de los GADs Municipales, tiene como objetivo impulsar la planificación participativa para el desarrollo, tal como lo establecen los literales b) y f) de su artículo segundo y los literales g) y h) de su artículo tercero que señala:

Artículo 2.- Objetivos.- Son objetivos del presente Código: [...]

- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, **con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;**
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, **mediante el impulso de la participación ciudadana;** [...]

Artículo 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

- g) **Participación ciudadana.**- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado **de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones,** entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, **así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos.** En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley [...]
- h) **Sustentabilidad del desarrollo.**- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para **impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.** La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, **armonizados con el territorio**

.....

89 *Suplemento del Registro Oficial* N.º 303, de 19 de Octubre de 2010.

y **aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.** (lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

Conforme se evidenció en el desarrollo de la historia de la ciudad, las mismas se originaron por la naturaleza social del hombre, sin embargo la convivencia de habitantes en un mismo lugar no es suficiente para que se pueda hablar de una ciudad, se requiere de *cooperación* entre ciudadanos y aplicación de la *creatividad* en la búsqueda de objetivos comunes, para que observemos el desarrollo integral de una ciudad. El COOTAD así lo comprende al establecer como uno de los fines de los GADs el siguiente:

Artículo 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: [...]

- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir; [...]

En aplicación de los objetivos, principios y fines citados, de conformidad con el COOTAD, los GADs Municipales tienen entre sus competencias la siguiente:

Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

- a) **Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial,** de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; (lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

Esta competencia exclusiva otorga a los gobiernos municipales la capacidad de articular a los sectores públicos y privados entorno a un objetivo común de ciudad. A que los distintos sectores del conocimiento y talento humano, productivos, sociales y estatales inviertan sus máximos esfuerzos en la atención a los requerimientos propios de su ciudad y la generación de oportunidades para su desarrollo integral y mancomunado.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana también se expide en el año 2010,⁹⁰ y desarrolla varios de los principios y disposiciones constitucionales dirigidos a insertar al ciudadano en la gestión pública, tal como lo establece su artículo tercero:

Art. 3.- Objetivos.- Esta Ley incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular. Los objetivos de la presente Ley son:

1. **Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno;** la igualdad de oportunidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando se manejen fondos públicos;
2. **Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa** determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos; [...] (lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

En el ámbito municipal la Ley establece el Título VI exclusivo para normar la participación del ciudadano en el desarrollo de su urbe. Para el efecto la Ley dispone la organización de asambleas locales, así como la conformación de consejos locales de planificación y presupuestos participativos:

Artículo 64.- La participación local.- En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de:

1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;

.....

90 Suplemento del Registro Oficial N.º 175, de 20 de abril de 2010.

Artículo. 13.- Planificación participativa.- El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley.

Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación. (Lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

Es importante destacar que el Código incluye como entidades que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa a los Consejos de Planificación de los GADs y a las instancias de participación que de conformidad con la Constitución puedan establecerse para el ejercicio de la planificación participativa,⁹² dotando tanto a los municipios como a las demás instancias de GADs de competencias para que los ciudadanos puedan colaborar en el diseño de sus ciudades y territorios locales.

Guía para la formulación participativa de los planes de desarrollo y organización territorial (PDOT) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Como puede observarse, a partir de la publicación de la Constitución de la República en el año 2008, el ordenamiento jurídico ecuatoriano genera un cambio profundo en materia de planificación y participación de sus territorios, dejando el modelo de planificación tradicional, para establecer una sólida base normativa con suficientes herramientas para la consolidación del modelo de *planificación participativa para el desarrollo*.

Con la finalidad de pasar del plano normativo a la práctica e implementar los mecanismos de planificación participativa, en el año 2011, SENPLADES emitió la Guía para la formulación participativa de Planes de Desarrollo y Organización Territorial (PDOT).⁹³ La guía, fundamentándose en la normativa citada, desarrolla procedimientos y establece plazos para la formulación de diagnósticos estratégicos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial y mecanismos de gestión del territorio.

.....

92 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 21.

93 SENPLADES. *Guía para la Formulación Participativa de los PDyOT*. Quito: 2011.

La normativa citada, al igual que esta guía, será retomada en los siguientes acápite que se concentran en la metodología para incorporar el *factor de la cooperación* y el *factor de la creatividad* en la planificación y la formulación de una propuesta de gobierno productivo en las ciudades, generador de oportunidades para el desarrollo integral de todos sus ciudadanos.

Marco metodológico

¿Cómo llegar a destino sin conocer el camino?

¿Cómo lograr que las ciudades puedan enfrentar los grandes retos que le demanda la realidad del siglo XXI? ¿Cómo integrar los avances tecnológicos y científicos en el desarrollo de las ciudades? ¿Cómo lograr que autoridades y ciudadanía mancomunadamente transformen a las urbes en ciudades generadoras de oportunidades para el desarrollo integral de todos sus habitantes? Esta publicación se ha concentrado en exponer fundamentos históricos, técnicos y jurídicos a fin de evidenciar que la planificación participativa se puede constituir en un medio generador, en el dínamo o motor de la transformación de las ciudades del siglo XXI.

«Así planteado el problema, el estilo de planificación se configura en respuesta a las siguientes tres preguntas: 1) ¿Para qué se planifica?, 2) ¿Quién Planifica? y 3) ¿Cómo se planifica?» (CEPAL, Serie Gestión Pública N.º 59, Lira: p. 53). El saber cómo, el *know how*, se constituye en el máximo patrimonio en el mundo empresarial, de ahí la importancia que se dará durante este capítulo a los principales componentes de la metodología para la Planificación Participativa para el Desarrollo Cantonal integrando prácticas, tanto del sector público como del sector privado, adaptadas a las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente, a fin de dotar de sustentabilidad y efectividad a las políticas públicas que nazcan del trabajo conjunto entre ciudadanos y autoridades de una localidad, para afrontar los retos particulares que se presentan en la misma.

Componentes de la planificación participativa para el desarrollo de la ciudad



A diferencia de la planificación tradicional que se aplica mediante un proceso lineal, que comienza con un diagnóstico, para posteriormente pasar a la ejecución de una estrategia y culminar con una evaluación; en nuestra metodología de planificación, al enfocarnos en el desarrollo de las ciudades, el proceso es continuo y permanente; más aún si se considera que las velocidades del siglo XXI conminan a respuestas inmediatas a fin de atender oportunamente los requerimientos de una realidad fluctuante. En este sentido los componentes de la Planificación Participativa para el Desarrollo Cantonal (PPDC) están orientados a generar una cultura de planificación participativa.

¿Cómo se encuentra nuestra ciudad?

El primer componente de esta metodología es el *Centro de Información Estadística* (CIE) cantonal, que tiene como objetivo dotar permanentemente de información especializada que permita a la ciudadanía saber cómo se encuentra su ciudad en aquellos ámbitos que considere necesarios para generar el desarrollo integral de la urbe. Previo, incluso, a la generación de un diagnóstico cantonal, es preciso consultar qué información se ha levantado en los últimos

tiempos sobre la ciudad y con qué información cuenta la ciudadanía y las autoridades para enfrentar los grandes retos de su ciudad.

La información se convierte hoy en día en un elemento clave para la toma de cualquier decisión, sea ésta pública o privada, personal, colectiva o de gobierno. La falta de información puede impedir una adecuada decisión. Es así que el sector privado ha desarrollado herramientas para organizar la inmensa información con que en la actualidad cuenta una empresa, las técnicas de generación de bases de datos y el mineo de datos ha permitido al sector empresarial comprender con mayor precisión la realidad y enfocar estratégicamente sus principales esfuerzos para la mejor atención a sus clientes. De la sociedad industrial del siglo XIX nos hemos trasladado a la sociedad del conocimiento y la información del siglo XXI.

Una ciudad que no conozca su realidad, que no pueda cuantificar el talento humano y los recursos con que cuenta, se encuentra prácticamente ciega, imposibilitada de tomar decisiones sustentadas y sustentables. Probablemente las estadísticas nacionales arrojen mucha información de la realidad de cada cantón, sin embargo, dado el ritmo en la toma de decisiones en un mundo globalizado, se hace imprescindible que cada ciudad cuente con un Centro de Información Estadístico actualizado que le permita, a ciencia cierta, levantar oportunamente diagnósticos sectoriales y pormenorizados de cada una de las actividades que en ella se realizan.

¿Es posible para una ciudad tomar decisiones sin conocer por ejemplo su producto interno bruto (PIB)? Sin irse a información muy especializada, ¿es posible para una ciudad determinar un plan de desarrollo turístico sin conocer cuántos turistas visitan la misma, cuántos hoteles, restaurantes, lugares de visita, operadoras turísticas y guías turísticos hay en el cantón? Para el desarrollo de cualquier actividad, ya sea ésta académica, económica, productiva, comercial o cultural, lo primero que se requiere es tener acceso a información oficial actualizada.

En los últimos años ha crecido la información sobre las ciudades y diversos bancos de datos, páginas de internet e instituciones pueden proporcionar información sobre múltiples aspectos de las ciudades: número de estudiantes, de vehículos, de centros de salud, de población, de recursos económicos y financieros, etc. También son abundantes las investigaciones, los diagnósticos y los proyectos que se han hecho presentes en las últimas décadas sobre las ciudades. Lo que no existe es una instancia capaz de reunir, clasificar, organizar y difundir tan copiosa información. El mundo está inundado de información, pero generalmente carece de los instrumentos que la sistematicen para que

permitan sacar provecho de dicha abundante y rica información, al igual que los estudios realizados, muchos de los cuales descansan en anaqueles y archivos sin que se los pueda aprovechar.

A través del Centro de Información Estadístico cantonal, todo ciudadano y autoridad estará provisto de los datos que necesite para iniciar emprendimientos así como para la determinación de las políticas cantonales requeridas para el desarrollo de su ciudad. El CIE permite que la ciudad pueda analizar cómo se encuentra para poder determinar responsablemente hacia donde se quiere ir y diseñar el futuro de la urbe.

¿Cómo organizarnos para afrontar los retos de nuestra ciudad?

El segundo componente se concentra en *fortalecer la Participación Ciudadana*. Al igual que la necesidad de información, se precisa organizar a quienes habitan en la urbe, en torno al proceso de desarrollo de la misma, previo al inicio del análisis del diagnóstico de la ciudad. Los grandes problemas a que se enfrentan las ciudades en el siglo XXI demandan de una sociedad organizada para poder atenderlos, ante lo cual la ciudadanía y las autoridades requieren generar profundos procesos que fomenten la consolidación de un tejido social e institucional articulado para planificar y diseñar el futuro de sus ciudades.

Mientras mayor población viva en una ciudad, mayor complejidad tomará el proceso de fomento de la participación ciudadana en el desarrollo urbano. De ahí la importancia de fortalecer las sociedades intermedias para que docentes, arquitectos, médicos, ingenieros, cineastas, transportistas, jóvenes, mujeres, músicos y en general todas las agremiaciones sociales se integren e incorporen al proceso de desarrollo de las ciudades en las que habitan. La conformación de consejos de planificación probablemente sea más ágil en las ciudades con pequeñas poblaciones, sin embargo para las grandes urbes se presenta la oportunidad de descentralizar y sectorizar estos consejos, generar nuevos espacios públicos de diálogo ciudadano, para obtener aún más información e iniciativas por parte de la ciudadanía, para construir sus procesos de desarrollo urbano.

Al debate ciudadano respecto a los modelos de participación es importante acompañar el análisis de cuáles decisiones son colectivas, a través de los consejos de planificación; y cuáles son de respuesta directa por parte de la ciudadanía, a través de consultas o referéndums locales. Es preciso un proceso de participación que organice a la ciudadanía en torno al futuro de la ciudad que habita, la empodere y le faculte a decidir. Una sociedad es tal, en la medida en que pueda organizarse para afrontar los retos que se le presentan, de ahí que

su desarrollo integral depende de su nivel organizacional. Fortalecer la participación ciudadana y enfocarla en el diseño de objetivos comunes para el desarrollo integral de la urbe, se constituye en un elemento clave para el proceso de planificación cantonal.

¿Cómo diseñamos el futuro de nuestra ciudad?

En tercer lugar, una vez que en la ciudad se ha organizado y ha fortalecido la participación ciudadana, se ha involucrado a sus actores sociales en el desarrollo cantonal y se cuenta además con amplia información de su realidad y entorno, tanto autoridades como ciudadanos se encuentran con plenas capacidades para ejecutar el componente de *Planificación para el Desarrollo Local* y diseñar la visión y misión de la ciudad, establecer líneas estratégicas y programas, así como priorizar los proyectos requeridos para su progreso.

Para cada uno de los pasos del proceso de planificación, existen diversos enfoques y metodologías; sin embargo, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente, se dan procesos mínimos que deben incluirse en la planificación para el desarrollo cantonal.

Un elemento clave es la articulación de la planificación para el desarrollo con la planificación para el ordenamiento territorial. De la sincronización entre el desarrollo planificado y el diseño del territorio dependen las actividades que se ejecutarán en la ciudad para el crecimiento de sus avenidas, edificios, plazas, urbanizaciones, parques industriales y de innovación, etc. Los esfuerzos públicos así como los privados han de orientarse hacia un mismo objetivo común, que es el desarrollo integral de la urbe. En este sentido, los planes de desarrollo y los de organización territorial, adecuadamente articulados, se constituyen en los medios idóneos para canalizar todos los esfuerzos requeridos para enfrentar los retos de la urbe.

¿Cómo fortalecemos nuestro gobierno local?

El cuarto componente de esta metodología es el *fortalecimiento Institucional del Gobierno Municipal*. Una vez que la ciudad ha logrado priorizar los programas y proyectos que necesita para su desarrollo integral, es posible determinar el modelo de gestión del gobierno de la urbe, pues son los requerimientos y objetivos cantonales los máximos referentes para el diseño de la institución de gobierno municipal. De esta manera, el Gobierno Municipal además de cumplir con las competencias que le determina el ordenamiento jurídico vigente, incorpora en su gestión las áreas y procesos necesarios para impulsar a los actores sociales en el cumplimiento de las metas determinadas en la planificación para el desarrollo cantonal.

El componente de Fortalecimiento Institucional del Gobierno Municipal, se concentra en articular la planificación para el desarrollo con la planificación institucional del Gobierno Municipal. Desde la estructura organizacional, los manuales de procesos e incluso los perfiles del talento humano necesarios para el funcionamiento del Gobierno Municipal nacen de los productos o servicios que la ciudad demanda para afrontar su futuro.

¿Cómo aplicamos y evaluamos la estrategia para el desarrollo integral de la ciudad?

Como último componente, llamado la *Gestión de Calidad para el Desarrollo Cantonal*, se enfoca en promover la articulación de las actividades públicas y privadas, con las del conocimiento y talento humano, como principales mecanismos para la implementación de los distintos programas y proyectos identificados como claves para el desarrollo integral de la urbe.

Este componente además de promover la construcción participativa de medios de evaluación y seguimiento para medir los avances en el cumplimiento de objetivos para el desarrollo cantonal, se concentra en fomentar el acompañamiento del Gobierno Municipal a las actividades comerciales, culturales, y productivas en general, e impulsar la adopción de procesos de mejoramiento continuo que puedan certificar la calidad de los mismos al tiempo de dotarles de identidad cantonal.

La permanente búsqueda de calidad en el servicio público por parte del Gobierno Municipal, así como en los productos y servicios generados desde el sector privado, permitirá que a las distintas actividades que se desarrollan en el cantón, se incorpore el sector del conocimiento: instituciones universitarias, de investigación y de cultura, impulsando procesos de innovación y certificación de los productos locales, al tiempo de dotarle al ciudadano de amplias facultades para expresar su satisfacción como cliente y máximo referente de las acciones públicas y privadas que se ejecutan para el desarrollo integral de su ciudad. En este sentido, el sendero hacia el futuro de la ciudad y el cumplimiento de la agenda de desarrollo cantonal se encuentra compartido entre las actividades públicas, privadas y las de la ciudadanía en general, todos encaminados mancomunadamente para afrontar los grandes retos que le depara a su ciudad, el siglo XXI.

Centro de información estadístico cantonal

Luis Vaca H. y Roberto Mosquera M.



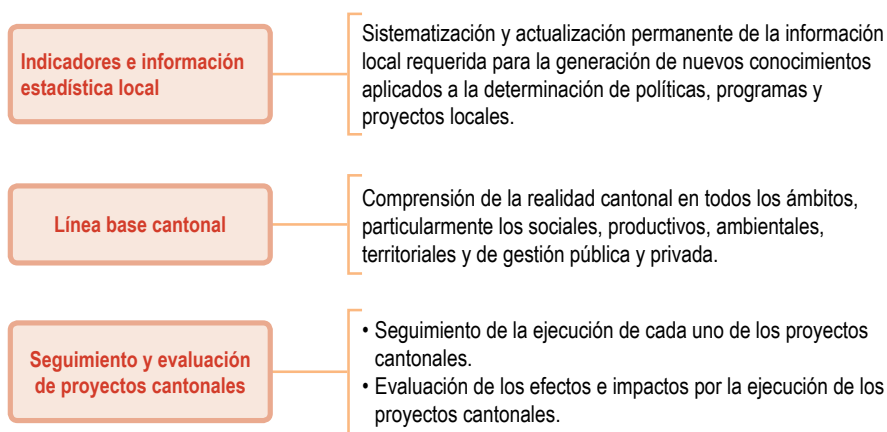
«De acuerdo con la nueva física, lo que no se puede medir no existe físicamente.».

William Pepperell Montague, (1873-1953) Filósofo.

La información constituye uno de los principales insumos para la toma de decisiones, más aún en la actualidad en que las fuentes de información se han multiplicado gracias al avance tecnológico impulsado por los sistemas informáticos, el internet y las telecomunicaciones principalmente. El conocimiento y uso de la información se convierten en el siglo XXI en los principales motores del desarrollo, tal como en la sociedad industrial lo fue la búsqueda de nuevas fuentes de energía. La primera revolución industrial, si bien no se basó en la ciencia, contó con un amplio uso de la información, aplicando y desarrollando el conocimiento ya existente. La segunda revolución industrial, a partir de 1850, se caracterizó por el papel decisivo de la ciencia para fomentar la innovación; en efecto, los laboratorios de investigación y desarrollo aparecieron por vez primera en la industria química alemana en las últimas décadas del siglo XIX. Lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es únicamente el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de

Frente a esta realidad, es necesario que los Gobiernos Seccionales, particularmente los municipales, cuenten con un CIE para incorporar en la cultura del gobierno local la búsqueda, sistematización y uso de la información disponible para implementar nuevos conocimientos y mecanismos de construcción participativa del desarrollo y la socialización del estado del cantón en todos sus niveles. «El análisis de estadísticas suficientes, confiables y oportunas es condición de un buen diseño, implementación, evaluación y difusión de una ciudad democrática» [...] «La construcción y difusión de estadísticas suficientes, confiables y oportunas por parte de las administraciones locales constituye en este sentido una de sus mayores responsabilidades en la realización colectiva del derecho a la ciudad». (Giraldo, *et. al.*, 2009: p. 217).

La información es uno de los activos más valiosos en una empresa, así como en una entidad de gobierno, sin embargo solo podemos evidenciar su valor real si ésta es adecuadamente gestionada (Mendéz del Río, 2006). En este sentido, el CIE permite la generación y consolidación de información especializada y necesaria para realizar un proceso de entendimiento de la realidad local, identificando las necesidades elementales a fin de priorizar los proyectos a ejecutar; al promover un eficiente uso de recursos públicos sustenta la planificación y seguimiento del desarrollo, mediante indicadores de gestión y de impacto en todos sus ámbitos: sociales, productivos, ambientales, territoriales, financieros, de gestión municipal, y evalúa permanentemente el desempeño de las políticas, programas y proyectos que se ejecutan para impulsar el progreso de cantones, provincias y regiones. Para el cumplimiento de estos objetivos el CIE cantonal tiene los siguientes elementos:



Este acápite presenta una guía metodológica para la constitución de un CIE cantonal, manejando como caso de estudio trabajos realizados en el cantón de San Pedro de Pelileo, localizado en la Provincia de Tungurahua y en el cantón San Gregorio de Portoviejo ubicado en la provincia de Manabí.

¿Cuándo empezar?

Es evidente que dentro del proceso de planificación es necesario contar con información suficiente, sistematizada y actualizada; sin embargo, es menos evidente el momento en el que se debe contar con dicha información. Es difícil desarrollar un plan estratégico sin contar con información previa, mas es de igual manera difícil seleccionar y sistematizar información sin tener claro un esquema de metas y objetivos a analizar. La respuesta es simple, el momento adecuado es ahora y cuanto antes mejor.

No importa si se posee o no un plan de desarrollo, pues el tener fuentes de información facilita el proceso de planificación; y, si ya se cuenta con un plan de desarrollo, tener información permitirá evaluar las acciones emprendidas, corregir el rumbo si fuese necesario y actualizar información para la determinación de nuevas políticas.

¿Cómo empezar?

La empresa privada define a los procesos de creación del conocimiento como inteligencia de negocios o inteligencia empresarial (Martínez y Ruiz, 2002). De igual forma para obtener Inteligencia en la gobernanza es necesario establecer una idea del alcance, el tiempo y los recursos con los que cuenta la ciudad para conformar un Centro de Información Estadística; sin embargo, se facilita substancialmente el proceso si se cumple con la metodología que se detalla a continuación.

Definición de indicadores cantonales

¿Qué, cómo y con qué frecuencia medir?

El primer objetivo del CIE es generar información especializada para el estudio de la realidad cantonal y la formulación de políticas públicas. Dada la actual problemática de la información de las ciudades, sea ésta tener mucha información o carecer completamente de ella, es fundamental en primera instancia definir (escoger o seleccionar) el banco de indicadores que se juzga permitirían describir la realidad cantonal, indicadores, datos o características que puedan ser de fácil levantamiento, puedan tener una frecuencia adecuada de actualización y sean sistematizables.

Dentro de la probidad de indicadores existentes en una ciudad, es conveniente que para su selección se busque que cumplan, al menos, las siguientes características básicas:

- **Pertinencia y relevancia.** Deben ser parte de la realidad cantonal y representar un porcentaje importante de la misma, así en un cantón que depende de la agricultura, se han de buscar indicadores relacionados con esta actividad.
- **Objetividad.** Idealmente los indicadores deben construirse de manera objetiva, es decir, reflejar la realidad, para lo cual es necesario que tengan la misma forma de interpretación para todos, mejor aún si se logra que dicha interpretación sea sencilla.
- **Susceptibles de medición.** Debe existir la certeza de contarse con medios para poder calcularlos o medirlos con la mayor exactitud posible. La «matematización» de la realidad evita la subjetividad y las interpretaciones antojadizas.
- **Comparables.** Debe permitir realizar comparaciones sea de carácter espacial, es decir frente a otros territorios; o de carácter temporal, es decir contra sí mismos en otro momento del tiempo.

Adicional a cumplir con estas características básicas, es necesario que los indicadores se orienten a las realidades del cantón, por lo que su proceso de formulación tiene que ser endógeno y no es recomendable trasladar indicadores desarrollados para otros lugares. En este sentido, la base para definir los indicadores de gestión de impactos a ser recolectados y publicados por el CIE cantonal debería provenir de los planes de desarrollo local y ordenamiento territorial con que cuente el cantón. No obstante, no siempre la estructura de los planes de desarrollo permite una fácil especificación de indicadores, incluso no todos los planes de desarrollo cuentan con una batería de indicadores previamente definidos para medir el cumplimiento del plan. En el peor de los casos puede darse que no exista un plan de desarrollo cantonal.

Sea cual fuere la realidad de la planificación de un cantón y la dinámica establecida en su plan de desarrollo, se debe buscar generar indicadores que permitan entender los niveles de Cobertura, Calidad, Competitividad, Sostenibilidad que posee el cantón:

- **Cobertura.** Se refiere a la accesibilidad en cuanto a infraestructura, dotación y acceso a servicios con indicadores como los siguientes: número de establecimientos de salud, número de establecimientos educativos, médicos y camas por 100 habitantes, número de kilómetros de vías asfaltadas, número de hectáreas de producción de un producto con acceso a regadío, principa-

Dentro de estos ejes es necesario establecer áreas o líneas específicas de acción de manera que se puedan definir indicadores más focalizados. Las líneas de acción se definen en función de la realidad productiva, social, ambiental, cultural y patrimonial de cada cantón, considerando el trabajo de las comisiones señaladas. Se busca que estas líneas recojan las áreas que son críticas para cada cantón, de manera que la información e indicadores a generar permitan tener una visión clara y transparente de la realidad de cada cantón. En general el proceso de construcción del CIE y de definición de indicadores permite evidenciar la relación entre la planificación y la información requerida para dicho proceso:



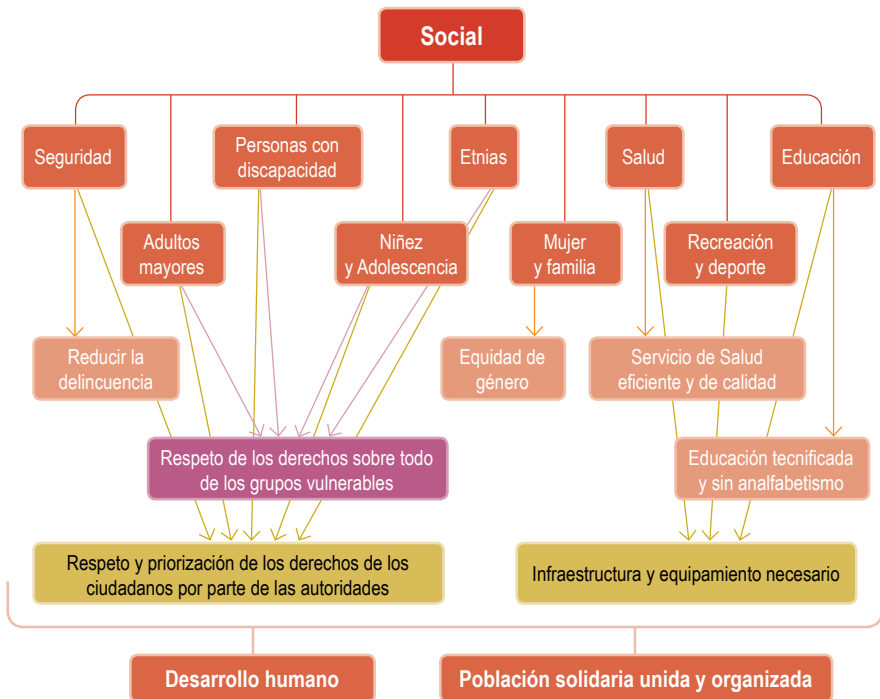
Es necesario establecer con claridad las líneas de acción longitudinales y transversales que implican los diferentes ejes de acción. Por ejemplo, puede darse el caso de que el cumplimiento de un objetivo específico «A», ayude a cumplir otros objetivos dentro de un mismo eje de acción. En este caso el indicador previsto para al objetivo «A» también es válido para medir el cumplimiento de otros objetivos. Por esta razón es importante realizar un proceso de esquematización de estos objetivos con el fin de visualizar claramente sus interrelaciones. En el caso de San Pedro de Pelileo este proceso de esquematización se pudo resumir de la siguiente manera:

Eje productivo:

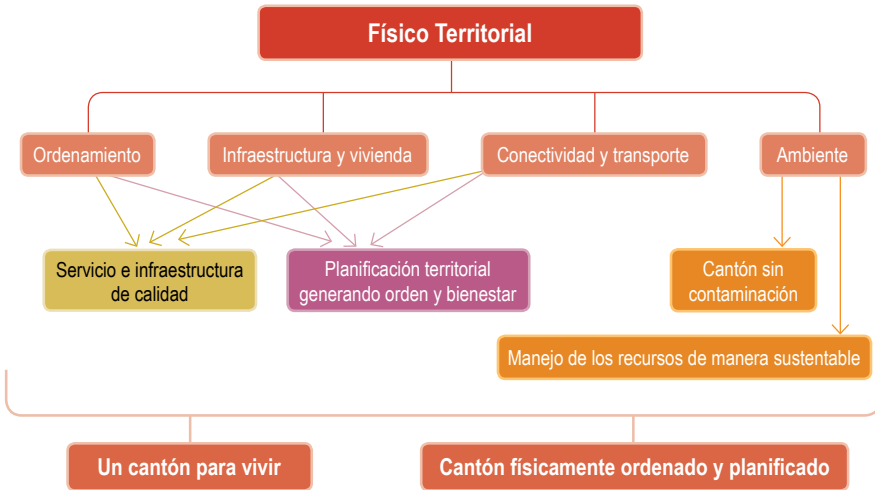


En este caso se observa que el objetivo de acceso al crédito es transversal a los 4 otros objetivos. Este mismo trabajo se realizó para los siguientes ejes.

Eje social:



Eje físico territorial:



Adicionalmente, es importante evaluar el grado de institucionalidad del municipio del cantón. En el esquema planteado, el municipio se perfila como el actor líder, encargado del cumplimiento de los objetivos de los tres ejes. En este sentido, debe contar con una capacidad institucional fuerte, que le permita ejecutar con eficiencia los proyectos planificados. Por esta razón, es necesario incluir indicadores de gestión institucional. Para el caso de San Pedro de Pelileo se incluyeron los siguientes indicadores institucionales:



Estos tres indicadores permiten, de manera ágil y concisa, evaluar la eficiencia y la sostenibilidad de la gestión municipal. El primer indicador: porcentaje de asignaciones de gasto corriente sobre ingreso total, permite cuantificar el grado en que el gasto corriente absorbe los ingresos del cantón. Una política

¿Cómo documentar un indicador?

Dentro del proceso de selección y definición de indicadores es recomendable realizar un trabajo de documentación que permita su levantamiento y garantice el poder contar con su actualización y registro. A continuación se presenta como ejemplo las fichas de cuatro indicadores desarrollados para San Pedro de Pelileo:

1. Total de hectáreas cultivables asociativamente

Descripción. Este indicador mide la porción de cultivos que están dentro de una forma de organización. Permite evaluar el potencial y la capacidad de generar economías de escala en la producción agrícola cantonal.

Forma de cálculo. Se calcula el total de hectáreas cultivadas por agricultores asociados en cooperativas sobre el total de hectáreas cultivadas en el cantón.

Metodología de cálculo

- Se realiza una encuesta agrícola que levante el total de hectáreas agrícolas cultivadas, y cuántas de estas corresponden a cooperativas.
- Se obtiene el porcentaje de hectáreas asociadas a una cooperativa, dividiendo el total de hectáreas de cooperativas para el total de hectáreas agrícolas en el cantón.

Período de actualización: Semestral o anual.

2. Capacidad de cuidado infantil en guarderías por cada mil niños

Descripción. Este indicador permite observar la capacidad existente en el cantón para el cuidado de los niños menores de 5 años. Identifica el déficit de cobertura para la generación proyectos sociales sustentados. Este indicador puede derivar en otros que se enfoquen en el ciclo básico de educación, bachillerato y educación superior.

Forma de cálculo. Se mide como la suma de la capacidad de las guarderías en el cantón dividida para el total de niños de 0 a 5 años.

Metodología de cálculo:

- Se realiza un levantamiento de todas las guarderías y su capacidad
- Se extrae la población de niños entre 0 y 5 años, del Censo de Población y Vivienda (INEC) o de la Encuesta de Empleo y Subempleo del INEC y de las estadísticas educativas nacionales.
- Se aplica la fórmula de cálculo:

$$\frac{\text{Capacidad Total en Guarderías}}{\text{Total de niños < 5 años}} \times 1000$$

Período de actualización: Semestral o anual.

3. Población urbana

Descripción. Este indicador mide la concentración de la población en las zonas urbanas del cantón. Sirve para detectar procesos de migración de las zonas rurales del cantón hacia sus principales ciudades, lo que ocasiona problemas de hacinamiento, falta de servicios básicos e incremento de pobreza. Este indicador es clave para cuantificar las necesidades futuras de infraestructura y equipamiento urbano, así como posibles políticas sociales y de fomento de la producción rural.

Forma de cálculo. Se mide como el número de habitantes en las zonas urbanas del cantón sobre el total de la población del cantón.

Metodología de cálculo

- Del Censo de Población y Vivienda se extrae la población que habita en las zonas urbanas del cantón.
- Se aplica la fórmula de cálculo para cada hogar.
- Para medir el indicador en el período intercensal se debe correr una encuesta usando la misma boleta del censo de población a una muestra de 384 personas, tabular y aplicar los pasos anteriores

$$\frac{\# \text{ de habitantes urbanos}}{\# \text{ de habitantes}}$$

Período de actualización. Cada cinco años, recomendablemente al inicio del período de gestión municipal, o en base a la actualización censal.

4. Tiempo de desplazamiento hacia zonas rurales (transporte público)

Descripción. Cuantificar el tiempo necesario para movilizarse de las zonas urbanas a las rurales (acceso de las zonas rurales a la ciudad). Este indicador representa una medida de productividad, ya que el tiempo en desplazamiento es un costo implícito, ya sea sobre actividades productivas o sobre la calidad de vida de las personas del cantón. Este indicador puede derivar en otras mediciones como por ejemplo tiempo de desplazamiento al aeropuerto, puerto, centros de atención médica de primer orden más cercanos, entre los principales.

Forma de cálculo. Se mide como el número de minutos promedio al centro de la zona urbana desde las parroquias rurales:

Tabla 1.
Ejemplo de indicador

Parroquia	Medio de Transporte	Unidades	Año Base	Línea Base	Meta	Año Meta	Fuente
Salasaca	Bus/ Camioneta	h:mm:ss	2011	0:12:18	Mantener/ Disminuir	2025	Levantamiento de Datos
Bolívar	Bus/ Camioneta	h:mm:ss	2011	0:11:22	Mantener/ Disminuir	2025	Levantamiento de Datos
García Moreno	Bus/ Camioneta	h:mm:ss	2011	0:05:00	Mantener/ Disminuir	2025	Levantamiento de Datos
Huambaló	Bus/ Camioneta	h:mm:ss	2011	0:18:49	Mantener/ Disminuir	2025	Levantamiento de Datos
Cotaló	Bus/ Camioneta	h:mm:ss	2011	0:34:37	Mantener/ Disminuir	2025	Levantamiento de Datos

Tomado de Informe Técnico de Levantamiento de Indicadores, Consultoría Pelileo 2011, p. 30.

Metodología de cálculo

- Cronometrar el tiempo de desplazamiento en bus:
 - i. Desde el centro de San Pedro de Pelileo a cada parroquia rural (centro de cada parroquia)
 - ii. Recolectar:
 - a) Distancia aproximada en kilómetros
 - b) Fecha
 - c) Hora de salida
 - d) Hora de llegada
 - e) Nombre del investigador
 - f) Medio de transporte (incluir cooperativa, numero de unidad y placa).
 - iii. Se debe realizar para cada parroquia 5 mediciones ida y vuelta en días distintos incluyendo un sábado o domingo.

Período de actualización: Anual.

Levantamiento de información estadística cantonal

La formulación y definición de indicadores permite conocer las áreas a evaluar en el cantón y determinar los requerimientos para el proceso de levantamiento de información estadística, a fin de que el CIE cantonal cumpla con un segundo objetivo y actualice permanentemente el estado o diagnóstico de la ciudad

en todos los niveles. Esta información puede generarse de fuentes primarias o secundarias. Entre las principales fuentes secundarias oficiales de información estadística, ya sean de instituciones públicas ecuatorianas o de organismo multilaterales, encontramos las siguientes:

- Instituto nacional de Estadística y Censos (INEC)
 - Estadísticas Vitales:
 - Bases de datos de Nacimiento Anuales
 - Bases de datos de Defunciones Generales
 - Estadísticas de Camas y Egresos Hospitalarios:
 - Bases de datos de Camas
 - Bases de datos de Egresos Hospitalarios
 - Censo Económico 2010 (Base de datos)
 - VI Censo de Población y Vivienda 2010
 - Censo Nacional Agropecuario 2000
 - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
 - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales
 - Encuesta de Condiciones de Vida
 - Tecnologías de la Información y Comunicación
 - Uso de tiempo
- Secretarías y Ministerios del Gobierno Central. En las páginas de internet de los diversos ministerios y más instituciones del Estado se dispone de información estadística.⁹⁸
- Organismos Multilaterales:
 - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
 - Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 - Banco de desarrollo de América Latina (CAF)
 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Banco Central del Ecuador:
 - Cuentas nacionales trimestrales
 - Cuentas cantonales
 - Información estadística mensual

.....

98 El Ministerio de Educación, por ejemplo, mantiene estadísticas sobre el Sistema Nacional de Educación desde 1993 al 2006 (SINEC) y del 2008 en adelante (AMIE). Además un Geoportal.

- Banco del Estado:
 - Sistema de evaluación básica municipal

No obstante, la información recolectada por el INEC, el Banco Central del Ecuador y otros organismos no es suficiente para poder identificar el estado productivo, económico, social, cultural, de infraestructura y de gestión municipal de los cantones. Esto se da porque no siempre la información pública cubre todos los cantones o por la frecuencia de actualización de las fuentes públicas que impide la renovación inmediata de la información de los indicadores que se propongan. Por estas razones, se requiere recorrer el cantón para recolectar información de primera fuente, mediante censos locales, encuestas o estudios e investigaciones, sobre todo para temas de servicios básicos, recreación, adultos mayores, discapacitados, denuncias de delitos, entre los principales ejemplos. Se recomienda las siguientes fuentes:

1. Empresas nacionales, regionales o Municipales: eléctricas, agua potable, telecomunicaciones, residuos sólidos, rastro, entre las principales.
2. Centros especializados en adultos mayores, discapacitados o atención a grupos vulnerables.
3. Centros culturales, espacios especializados para actividades deportivas y recreativas.
4. Centros educativos, universidades, institutos técnicos, colegios, escuelas y guarderías, entre las principales.
5. Juzgados, centros de detención, unidades de policía comunitaria.
6. Centros de atención médica.
7. Agremiaciones productivas.

La información de mayor valor para el análisis de la realidad cantonal, corresponden a las fuentes primarias de información. Para su levantamiento se pueden unir esfuerzos entre la administración municipal y las instituciones de educación superior y demás actores sociales del conocimiento, para recurrir a sus estudiantes mediante pasantías y generar un vínculo con la urbe en la generación de aquella información que la ciudad demanda levantar, sistematizar y aplicar a través del CIE. Esta información propia de la ciudad, permitirá la toma responsable de decisiones en base a análisis sustentados de la realidad cantonal.

Línea base cantonal

El CIE tiene como tercer objetivo conocer el avance y cumplimiento de la planificación cantonal, para ello resulta esencial la generación de una línea base y dar seguimiento a los resultados de la implementación de las políticas, programas y proyectos cantonales. Sin embargo, para poder evaluar las mejoras, es necesario contar con un estado inicial de la situación, por ello es de fundamental importancia constituir una línea base para los distintos indicadores que establezca ese punto de comparación inicial y que permita comprender y visualizar el rumbo y la velocidad con la que se están dando los cambios en el cantón, producto de los diferentes proyectos que se ejecutan.

Dentro del proceso de recolección de datos y sistematización de los mismos, sea en la etapa de diseño de indicadores o en la recolección misma de la información, ya se logra identificar las características iniciales del territorio, como por ejemplo la tasa de escolaridad, el número de camas hospitalarias y los volúmenes de producción o participación de determinados productos en la economía local. La información recolectada por primera vez constituye el punto de partida sobre el cual se puede efectuar un análisis de progreso o retroceso en las diferentes áreas de interés del cantón.

¿Cómo resumir la información?

Si bien los indicadores individuales permiten dar seguimiento del avance en áreas específicas, estos no nos permiten realizar un entendimiento completo de la realidad del cantón, de la velocidad con la que estamos avanzando y la importancia que un indicador individual tiene sobre los objetivos globales. Menos aún, los indicadores individuales no permiten socializar estos avances, ya que no está claro para gran parte de la población cómo interpretar determinados indicadores.

Por esta razón, es necesario generar indicadores de resumen que permitan visualizar de manera global el estado de cada uno de los macro ejes definidos. Con este objetivo se propone la siguiente metodología para calcular indicadores sintéticos que permitan cuantificar el avance global en las diferentes áreas cubiertas por los indicadores. Estos indicadores sintéticos se calculan de la siguiente manera:









1. Se establecen metas para cada indicador de cada área de los respectivos ejes.
2. Alcanzar la meta implica un cumplimiento de 100%. En este sentido los valores de línea base de cada indicador implican un cumplimiento menor a 100%. Se calcula el grado de cumplimiento de cada indicador en función a

su distancia relativa con respecto a la meta (100%), encontrando una medida porcentual del nivel de avance de cada indicador.

3. Dentro de cada área se define el peso relativo o ponderación de cada indicador, en función de su importancia relativa para medir el cumplimiento de los objetivos del área. Este proceso debe definirse en conjunto con el gobierno municipal y los actores integrados al proceso de planificación cantonal.
4. Se multiplican los avances de cada indicador por sus respectivas ponderaciones y se suman para cada área, obteniendo así una medida del avance en cada área.
5. Para calcular el indicador correspondiente a cada eje se asigna a todas las áreas de cada eje la misma importancia relativa (misma ponderación) ya que todas las áreas son identificadas como prioritarias dentro de cada eje, por lo que no se justifica que se diferencie la importancia de una con otra.
6. El indicador de avance de cada eje es el promedio de los avances de cada una de sus áreas. Se puede aplicar ponderaciones en función de la prioridad relativa de cada área de cada eje.
7. El porcentaje global del estado de avance del cantón se calcula como un promedio ponderado del porcentaje de avance de todos los ejes. Al eje Institucional se asigna un peso de 0.1 y el 0.9 restante se asigna de igual manera entre todos los ejes.

Por ejemplo, dentro del proceso de planificación de la ciudad de Portoviejo se procedió a asignar ponderaciones para poder agrupar los diversos indicadores definidos para su plan de desarrollo, en 4 macro indicadores. De esta forma, al momento de iniciar la ejecución de su plan, Portoviejo arranca con los siguientes indicadores que constituyen su línea base cantonal definida para poder valorar a futuro el avance de distintos objetivos:

Tabla 2.
Ejemplo de indicadores de línea base cantonal

Indicador	Año Base	Valor Base	Valor Meta	Año Meta
COBERTURA	2007	 36,47	 100,00	2020
CALIDAD	2007	 22,74	 100,00	2020
COMPETITIVIDAD	2007	 37,60	 100,00	2020
SOSTENIBILIDAD	2007	 2,63	 100,00	2020

Fuente: Tomado de Informe Consultoría Portoviejo 2007, tercera parte, p. 84

Como se observa, es mucho más sencillo para la población comprender que el cantón inicia con un 36,47% de cobertura, o a un 37,60% de competitividad. De esta manera las futuras comparaciones se facilitan tanto en la medición del impacto, así como en la evaluación de la ejecución y gestión de la ciudad para elevar sus niveles de cobertura y calidad de servicios, la competitividad cantonal y la sostenibilidad de sus políticas, programas y proyectos. La construcción de la línea base y su actualización periódica permitirá a la ciudadanía en general evidenciar los avances cantonales.

Seguimiento de proyectos

La evolución de la línea base permite comparar el estado de la ciudad en dos momentos distintos. Sin embargo, con la finalidad de tener una visión permanente del estado de la urbe, de informar constantemente a la ciudadanía respecto a la evolución cantonal, tomar conocimiento oportuno en relación a la implementación de programas y proyectos; y, permitir a las autoridades una evaluación constante de la gestión municipal, el CIE cantonal deberá incorporar a su análisis el seguimiento de la ejecución de los proyectos cantonales, sus resultados e impactos en el desarrollo de la urbe.

El proceso de seguimiento se lo realiza en dos ámbitos, el primero relativo a la implementación de los proyectos cantonales, mediante una matriz que incluye a todos los proyectos en ejecución a nivel cantonal, con los siguientes indicadores:⁹⁹

- **Índice de Tiempo Transcurrido (ITT)**. Relación porcentual entre fecha de inicio, fecha de entrega y tiempo transcurrido.
- **Índice de Ejecución Presupuestaria (IEP)**. Relación porcentual entre costo total presupuestado del proyecto y montos desembolsados a la fecha.
- **Índice de Ejecución de Obra (IEO)**. Relación porcentual entre el avance de la obra y el cronograma de ejecución aprobado previo al inicio de la misma.

Estos indicadores permiten el establecimiento de un sistema de alertas tempranas por el cual la administración municipal y la ciudadanía en general conozcan los desfases que se puedan presentar en la ejecución de los proyectos cantonal para adoptar las medidas correctivas pertinentes.

El segundo ámbito es el correspondiente a los efectos e impactos por la ejecución de los proyectos cantonales. Para el efecto se incluye en la matriz la evaluación de los resultados del proyecto en los indicadores que componen la

.....

99 Con la finalidad de mantener transparencia en la información, en el caso de ampliaciones de plazo o reajustes presupuestarios, se debe publicar las autorizaciones correspondientes.

línea base, continuando con el ejemplo del Cantón Portoviejo, los indicadores de cobertura y calidad de los servicios públicos y competitividad cantonal, como puede observarse en la siguiente matriz:

Tabla 3.
Ejemplo de matriz de seguimiento de proyectos para línea base (detalle)

Línea Estratégica Cantonal 1: Portoviejo, Centro Coordinador del Desarrollo Regional				LÍNEA CANTONAL
1	1	1	1	LINIAC CANTONAL ABR
Fortalecimiento de la institucionalidad local				LÍNEA ESTRATÉGICA SECTORIAL
Fortalecimiento y Modernización del Gobierno Municipal.				PROGRAMA
Incorporación de tecnología de punta en los procesos de la gestión pública municipal.	Optimización de recursos humanos, administrativos y financieros.	Articulación de las bases de datos del Catastro Municipal y de los Registros (Propiedad y Civil).	Sistema de Información Territorial (PRAMEG).	PROYECTO
01/01/06	01/01/06	01/01/06	01/01/06	FECHA INICIO
01/08/09	01/08/09	01/08/09	01/08/09	FECHA ENTREGA
100%	100%	100%	100%	ÍNDICE DE % TIEMPO TRANSCURRIDO
100,00	100,00	100,00	100,00	COSTO TOTAL DEL PROYECTO
100,00	100,00	80,00	100,00	MONTO DESEMBOLSADO A LA FECHA
100,00%	100,00%	80,00%	100,00%	ÍNDICE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
100,00%	100,00%	80,00%	100,00%	ÍNDICE DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO
1,00%	1,00%	1,00%	10,00%	IMPACTO EN INDICADOR DE COBERTURA
10,00%	10,00%	10,00%	20,00%	IMPACTO EN INDICADOR DE CALIDAD
5,00%	5,00%	5,00%	30,00%	IMPACTO EN INDICADOR DE COMPETITIVIDAD
5,33%	5,33%	5,33%	20,00%	NIVEL DE IMPACTO PROMEDIO: COBERTURA, CALIDAD Y COMPETITIVIDAD

Fuente: Tomado de Informe Consultoría Portoviejo 2007, quinta parte, Anexo.

La aplicación de la matriz de seguimiento de proyectos permite una constante evaluación de su ejecución y al mismo tiempo, examinar la evolución del plan de desarrollo cantonal, sus líneas estratégicas y programas correspondientes. Como puede observarse, en el siguiente ejemplo, los resultados de la matriz permiten sintetizar y conocer el estado de la ejecución de cada uno de los componentes del plan de desarrollo.

Tabla 4.
Ejemplo de matriz de seguimiento de líneas, programas y línea base cantonal

LÍNEA CANTONAL / LÍNEA SECTORIAL / PROGRAMA	# PROYECTO	PROM % TIEMPO	PROM Nivel de Ejecución Presupuestaria	PROM Nivel de Ejecución de Programa	PROM Nivel de Impacto
1: PORTOVIEJO, CENTRO COORDINADOR DEL DE- SARROLLO REGIONAL	23	92,07%	76,53%	80,00%	3,51%
Fortalecimiento de la insti- tucionalidad local	6	94,88%	80,00%	80,00%	7,78%
Fortalecimiento Institucio- nal de la Juntas Parroquiales	2	94,88%	80,00%	80,00%	5,33%
Fortalecimiento y Moder- nización del Gobierno Mu- nicipal.	4	94,88%	80,00%	80,00%	9,00%
Gobernabilidad	12	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Cultura democrática ciuda- dana con responsabilidad en el uso y manejo del espacio público	2	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Seguridad Jurídica	2	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Fortalecimiento de la Parti- cipación Ciudadana	8	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Autonomía y Descentrali- zación	5	81,96%	64,05%	80,00%	2,00%
Integración regional y man- comunidades	2	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Nuevas competencias mu- nicipales	2	94,88%	80,00%	80,00%	2,00%
Transferencia de competen- cias a Juntas parroquiales	1	30,28%	0,23%	80,00%	2,00%
2: DOTACIÓN DE SER- VICIOS PÚBLICOS Y SO- CIALES DE CALIDAD	112	94,07%	74,33%	80,00%	2,00%
3: DESARROLLO URBANO Y RURAL DEL CANTÓN, CON UN MANEJO INTEGRAL DEL TERRITORIO	31	91,07%	67,21%	80,00%	2,00%
Total Cantonal	166	93,23%	73,31%	80,00%	2,21%

Fuente: Tomado de *Informe Consultoría Portoviejo 2007*, quinta parte, Anexo.

Para cumplir con los objetivos del CIE en lo que se refiere al análisis de la evolución en la gestión cantonal, es indispensable que durante el proceso de formulación del plan de desarrollo, participativamente se aprueben los indicadores correspondientes y que su aplicación sea uniforme a todos y cada uno de los proyectos que se incorporen en la planificación cantonal.

Mecanismos de seguimiento y actualización de información

Las secciones previas describen todo el proceso necesario para la construcción de un centro de información estadística cantonal. Cabe recordar que una de las principales ventajas de generar información es el seguimiento que se puede dar en el tiempo a la evolución de las variables levantadas, solo de esta forma se puede establecer objetivamente si un cantón está en proceso de desarrollo y si está mejorando el nivel de vida de sus habitantes. Por esta razón, un CIE no es exclusivamente un proceso de recolección de información que se realiza una sola vez, sino que al igual que el proceso de planificación participativa para el desarrollo cantonal, es necesario garantizar su sostenibilidad y permanente seguimiento y actualización a lo largo de los años. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos del CIE y dotarlo de sostenibilidad es necesario cubrir al menos tres áreas:

- **Legal.** Se recomienda su incorporación en el Sistema de Participación Ciudadana determinado en el artículo 304 del COOTAD, mediante su integración a la estructura organizacional del municipio, como parte de los productos o servicios de las unidades o áreas de planificación cantonal, a fin de formalizar y otorgar el carácter de información oficial, al tiempo de incluirse ésta en el Sistema Nacional de Información establecido en el artículo 33 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.¹⁰⁰
- **Metodología.** En las etapas de definición de indicadores y levantamiento de información es clave definir con suma precisión la forma de cálculo de los indicadores, el personal especializado asignado a estas tareas, sus recursos, sus fuentes de información e incluso definir cómo levantar la información en caso que la fuente establecida no exista o no esté actualizada. Por ejemplo, si se toma como fuente de información a un censo, hay que considerar que estos se realizan cada 10 años, por lo que en el período intercensal va a

100 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, «Art. 33.- Del Sistema Nacional de Información.- El Sistema Nacional de Información constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. Sus características, funciones, fuentes, derechos y responsabilidades asociadas a la provisión y uso de la información serán regulados por este código, su reglamento y las demás normas aplicables.

La información que genere el Sistema Nacional de Información deberá coordinarse con la entidad responsable del registro de datos y la entidad rectora de las finanzas públicas, en lo que fuere pertinente.».

ser necesario que se realice una encuesta a una muestra de la población del cantón que recolecte la misma información que el censo. Esto implica que como parte de la metodología se deben incluir las boletas que permitan recolectar la información.

- **Actores clave.** Es necesario contar con el compromiso de actores claves, tanto dentro del ámbito productivo, como en otras áreas como la académica. Estos acuerdos por un lado pueden facilitar la recolección de información, por ejemplo podría ser que un gremio determinado facilite información sobre los niveles de producción agregada de sus socios. Por otro lado, actores académicos o del conocimiento, como universidades, institutos de educación superior y centros de capacitación podrían colaborar en el proceso de recolección de información, por ejemplo, a través de pasantías para sus estudiantes. Esto permite contar con mecanismos y recurso humano para actualizar la información, a la vez vincula a las universidades y centros técnicos con la sociedad y con el funcionamiento del CIE y su importancia en el desarrollo integral de la urbe.

Mecanismos de difusión, comunicación y socialización

La sostenibilidad del CIE cantonal depende en gran medida de que la sociedad del cantón perciba sus beneficios y se apropie del proyecto. Generalmente, a la generación de información estadística se la considera como una segunda prioridad por parte de los gobiernos tradicionales, ya sean nacionales o regionales. Sin embargo, es necesario que la sociedad sea permanentemente informada de los avances de la gestión municipal, así como de los distintos sectores relacionados con su desarrollo, mediante la publicación periódica de los resultados del CIE, a fin de que incluso puedan ser analizados por el sector privado para sus emprendimientos, así como por los actores del conocimiento para sus aportes al desarrollo integral de la urbe. Hace algunas décadas, este tipo de servicios no era conocido ni valorado por la gestión municipal tradicional; en las sociedades actuales, tanto los sectores públicos como privados urgen de este tipo de servicio.

Por esta razón, se recomienda al menos utilizar los siguientes mecanismos de difusión de la información generada por el CIE:

- **Página web.** Se debe garantizar que la página web permita como mínimo navegar por todos los indicadores y a través de los diferentes niveles de consolidación de los mismos, que cuente con la información actual de los indicadores y todas las series históricas que existan. De esta manera se genera una fuente de consulta pública para todos los actores del cantón y se apalan-

ca el rendimiento de cuentas. Sobre todo a nivel de la juventud, el uso de la informática e internet es cada día mayor.

- **Boletines de reporte en la gaceta municipal.** Se debe publicar en la Gaceta determinada en el artículo 324 del COOTAD, una serie de boletines que presenten al menos una vez al año la información estadística de los macro indicadores y de los indicadores de las áreas más relevantes. Esta información debe estar acompañada de una interpretación que indique cómo el cumplimiento de los proyectos se refleja en los indicadores.
- **Uso de la información en eventos oficiales.** Incorporar de forma rutinaria en las presentaciones oficiales de la gestión cantonal la información del CIE.

Fortalecimiento de la participación ciudadana local



La historia de las ciudades permite apreciar la significativa importancia del convivir en el territorio. Las primeras ciudades se desarrollaron en gran medida por el factor de la cooperación, que fomentó la unión de esfuerzos individuales para la consecución de objetivos comunes. Al territorio se sumó las relaciones de parentesco para formar el lazo de unión que origina la vecindad y fomenta los vínculos de cooperación entorno al mejoramiento del hábitat compartido. Hasta la edad media, la vecindad comprendió la asociación de sangre y suelo (familias y territorio) constituyéndose en la principal fuente de organización comunitaria en las urbes. Conforme al crecimiento de las ciudades, el incremento poblacional y la expansión territorial, la especialización laboral se convirtió en un nuevo vínculo de «vecindad» para la cooperación mutua entre los ciudadanos. Hoy en día es preciso redescubrir mecanismos que impulsen a la población a construir un tejido social que asegure el desarrollo integral de todos los habitantes de la urbe.

Los consejos de ancianos, las asambleas griegas y los concejos municipales evidencian que las ciudades requieren de una gran participación de sus ciudadanos para sobrepasar los distintos retos a que se afrontan. Sin embargo, a partir de los años 50, especialmente en América Latina y particularmente en el Ecuador, los ciudadanos se han visto marginados en los procesos tradicionales de planificación, asumidos éstos básicamente por «equipos técnicos». Las más recientes metodologías de planificación buscan superar ese modelo tecnocrático

y determinan la necesidad de incorporar estrategias participativas para asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados. Al respecto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha incluido un conjunto de normas que fomentan y garantizan la participación del ciudadano en el desarrollo de sus cantones. Es así que la Constitución de la República en su artículo 95 y, en concordancia, el COOTAD en su artículo 305, disponen lo siguiente:

La Constitución de la República:

Artículo 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

Artículo 305.- Garantía de participación y democratización.- Los gobiernos autónomos descentralizados **promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos** reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias **para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.** (Lo subrayado y/o resaltado me corresponde).

Hoy en día, para el Gobierno Municipal la participación ciudadana se constituye en un pilar de legitimidad para sus políticas y programas, así como para la ciudadanía se constituye en una instancia para direccionar la actividad gubernamental hacia la resolución de sus principales necesidades. En este sentido, el derecho a la participación se constituye en una garantía del Estado y del Gobierno Municipal. Sin embargo, es preciso notar que la participación implica la generación de consensos, acuerdos y pactos sociales para la toma de decisiones colectivas. Estos procesos adquieren mayor complejidad en la medida en que el número de actores sociales aumenta. Si se toma como ejemplo las ciudades de Pablo VI, con una población de 1.823 habitantes¹⁰¹ y el Distrito Metropoli-

101 INEC. *Censo de Población y Vivienda*, 2010.

4. **Ámbito de influencia o cobertura.** Observa el ámbito de acción del actor social invitado; con una puntuación desde 5 a nivel nacional, 4 provincia, 3 cantonal, 2 zona cantonal o parroquial, hasta 1 a nivel barrial o indefinido.
5. **Articulación social.** Mide el grado de aceptación en la sociedad por las acciones, obras o tareas que realiza el actor social, con una puntuación desde 5 para una gran aceptación social, hasta 1 para aquellos actores sociales que pasan desapercibidos y que sus acciones tienen un impacto ínfimo.

Continuando con el ejemplo, se presenta un cuadro resumen de la mesa de trabajo de desarrollo económico y productivo para la elaboración del plan de desarrollo cantonal *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*, que en aplicación de la matriz señalada, realizó el siguiente mapeo de actores sociales:

Tabla 5.
Ejemplo de mapeo de actores cantonales

ACTORES PÚBLICOS	SEDE y/o ÁMBITO	ROL: QUÉ HACE
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP).	Nacional, con Dirección Provincial en Portoviejo.	Ministerio que orienta y controla actividades agropecuarias.
Banco Nacional de Fomento (BNF).	Nacional, con sucursal en Portoviejo.	Entrega crédito para proyectos productivos
Universidad Técnica de Manabí (UTM).	Nacional, con Matriz en Portoviejo.	Forma profesionales de pre grado y posgrado en varias carreras. Entre ellas agronomía y veterinaria. Brinda apoyo técnico extensionista a comunidades.
Resumen de los demás actores Públicos identificados: Universidad Agraria del Ecuador, PROLOCAL, INIAP, INDA, CFN, CRM, JRH, CEDEM, Seguro Campesino, Consejo Provincial de Manabí, Juntas Parroquiales Rurales, ULEAM, ESPAM, UNESUM, Colegio Técnico Agropecuario, UNESUM, INAMHI, SIGAGRO, CODAPRO, CORPOECUADOR.	Con sede, matriz, representación u oficinas en Portoviejo.	Actores sociales relacionados con el desarrollo productivo de Portoviejo.

ACTORES PRIVADOS	SEDE y/o ÁMBITO	ROL: QUÉ HACE
Asociación de Ganaderos	Provincial con matriz en Portoviejo.	Canaliza intereses sociales y gremiales de los ganaderos
Colegio de Agrónomos	Portoviejo	Canaliza intereses sociales y profesionales de los agrónomos
Cooperativa de Ahorro y Crédito Agro comercio	Portoviejo	Créditos para vivienda. Formula y apoya proyectos productivos: aves, cerdos, etc.
Resumen de los demás actores Privados identificados: CONEFA, Cámara de Agricultura, Cámara de Comercio, Centros Agrícolas, ANECAFE, ANECACAO, FENMAÍZ, Cooperativa de Transportes, Colegios Agrícolas, Colegio de Veterinarios, Colegios de Agropecuarios, PUCE, Universidad San Gregorio.	Con sede, matriz, representación u oficinas en Portoviejo.	Actores sociales relacionados con el desarrollo productivo de Portoviejo.
ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES ONGs	SEDE y/o ÁMBITO	ROL: QUÉ HACE
Fundación Maquita Cushunchic (MCCH)	Nacional con sucursal en Portoviejo.	Programas de capacitación en comercialización, agroindustrias, artesanías, turismo rural, promoción de la exportación. Implementa centros de acopio, tiendas comunitarias proyecta la construcción de un centro de información agrícola experimental.
Cooperación Técnica Alemana (GTZ)	Alemania-Ecuador Manabí	Asistencia técnica: Diagnóstico para el desarrollo, apoyo a la descentralización, apoyo de cadena productiva en cacao orgánico

Plan Internacional	17 países. Portoviejo. Manabí	Gestiona y maneja fondos de donaciones. Trabaja con niños y adolescentes en educación, salud nutrición y liderazgo. Promociona participación y organización comunitaria. Impulsa proyectos productivos
Resumen de los demás actores Privados identificados: FUNDES, CEMADEC, HEIFER, AECI, COSUDE, Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo, Fondo Ecuatoriano Canadiense, Cooperación Belga, VVOB, SNV, Cooperación de Organizaciones Italianas, Fundación Natura, Asociación Cristiana de Jóvenes.	Con sede, matriz, representación u oficinas en Portoviejo	Actores sociales relacionados con el desarrollo productivo de Portoviejo.
ORGANIZACIONES GREMIALES	SEDE y/o ÁMBITO	ROL: QUÉ HACE
Confederación Nacional de Organizaciones, Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIM)	Nacional con representación en Portoviejo	Agrupar a organizaciones campesinas, de indígenas y negros
Federación de Organizaciones Campesinas de Manabí FOCAM	Ámbito Provincial	Organiza trabajadores campesinos de la Provincia.
Corporación Ecuatoriana de Cafeteros (CORECAF)	Nacional con representación en Portoviejo	Apoya el cultivo y explotación del café en varios niveles: producción, comercialización
Resumen de los demás actores Gremiales identificados: COFENAC, UPOCAM, FOCAM, UOCAM, UOCPRM,	Con sede, matriz, representación u oficinas en Portoviejo	Actores sociales relacionados con el desarrollo productivo de Portoviejo.

Fuente: Mesa de Trabajo. Cuadro N.º 5. Plan de Desarrollo Cantonal Futuro Ahora: Portoviejo 2020.

El *mapeo de actores* al enfocarse en los tres procesos señalados, permite al Gobierno Municipal conocer las actividades sociales y productivas que se realizan en el cantón así como los actores sociales relacionados con las mismas; los actores cuya participación es gravitacional para el proceso de planificación participativa; y, los mecanismos requeridos para fomentar la participación en el proceso de desarrollo integral de la urbe. En este sentido, se recomienda que el mapeo de actores se lo realice bajo al menos tres enfoques:

- a) La Vecindad Local, o enfoque territorial
- b) La Vecindad en la productividad, o enfoque productivo
- c) La Vecindad con el Gobierno Municipal, o enfoque de gobierno

a) Analizar requerimientos para el fortalecimiento de la participación en el cantón

Vecindad Territorial:

- Vecindad y comités barriales.
- Sociedades Intermedias.
- Proyectos cantonales.

b) Reconocer el capital social cantonal

Vecindad en la Productividad:

- Cadenas Productivas.
- Clusters.
- Distritos Industriales.
- Sistemas territoriales de innovación.

c) Identificar agentes de cambio

Vecindad con el Gobierno:

- Consejos Cantonales de Planificación.
- Asambleas Locales.
- Consultas Locales.

Eje transversal: Inclusión etaria, intercultural, capacidades especiales, sexual y religiosa.

Finalmente, es necesario resaltar a la inclusión social como eje transversal del proceso de la participación ciudadana, por cuanto además de fortalecer al proceso con la perspectiva propia de cada grupo social, permite identificar sus requerimientos de integración a fin de incorporarlos tanto a nivel territorial, como en los ámbitos sociales, productivos y de toma de decisiones cantonales. La omisión de la participación de cualquier grupo social viciaría todo el proceso de participación, por cuanto impediría una real cohesión social para el desarrollo e impulso de la urbe. Antiguamente, por diversas razones, algunos gru-

pos sociales fueron excluidos de la vida ciudadana, esto ocasionó un desarrollo desigual y en muchos casos injusto para la población marginada.

Participación ciudadana en el territorio

El mapeo de actores bajo el enfoque territorial señalado, culmina con un insumo indispensable, esto es un listado de los principales actores sociales, en relación con los vecindarios, barrios y parroquias en los que se desenvuelven. Este listado debe complementarse con el análisis de los mecanismos requeridos para fomentar la participación de los mismos, impulsar su organización e integración al debate de ciudad y los caminos para su progreso. La representación del territorio de la ciudad y la representación de la sociedad van juntas de la mano, a manera de la cara y el sello de una moneda. La «ciudad ideal» es un proyecto político que no se refiere únicamente al ordenamiento del territorio de la ciudad sino también al de la población en su conjunto.¹⁰⁶

Bajo el enfoque territorial, analizaremos el fortalecimiento de la participación ciudadana en tres niveles, las vecindades tradicionales expresadas en primer lugar a nivel barrial y parroquial; en segundo lugar a nivel de sociedades intermedias; y en tercer nivel, la vecindad moderna expresada en proyectos cantonales para el desarrollo integral de la ciudad.

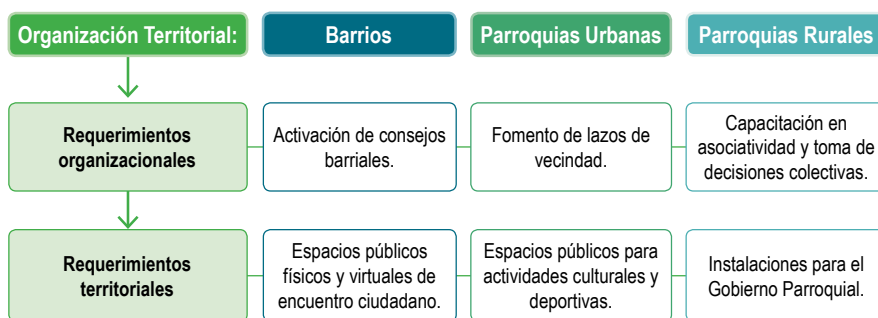
Vecindad tradicional

a) **Fortalecimiento de la participación ciudadana en barrios y juntas parroquiales.** Bajo el enfoque territorial, el primer nivel de participación ciudadana en la urbe se genera en sus barrios y parroquias. Las primeras aldeas se asentaron gracias al *factor de la cooperación* entre sus habitantes, posteriormente el territorio jugó un rol fundamental al generar lazos de vecindad entre los moradores más cercanos. Este lazo de vecindad fue primordial para que las ciudades puedan consolidarse en una continua dialéctica entre problema local, cooperación y progreso. Desde la aparición de las ciudades, hasta la época renacentista, el barrio constituyó la mínima unidad de planificación territorial y de cohesión social.

Las primeras zonificaciones urbanas que aparecieron en la ciudad medieval dieron nacimiento a los barrios reales, religiosos y de mercaderes; posteriormente, en la ciudad renacentista nacen los barrios residenciales, que incorporan espacios públicos para fomentar la integración entre sus vecinos. Hasta esta época, el núcleo de la sociedad fue la familia, así como el de la ciudad fueron

106 RONGAYOLO, Marcel. *La ciudad*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A. 1988, p. 119.

constituye, en gran medida, en los problemas globales o generales de nuestras ciudades, de ahí la importancia de organizarlos y atenderlos, tanto en la planificación territorial, como en el fortalecimiento de los lazos de vecindad y participación ciudadana.¹¹⁰ Bajo estas consideraciones, al mapeo de actores sociales de los distintos barrios de la ciudad, es preciso complementarlo con la identificación de los principales requerimientos para su fortalecimiento organizacional, así como de equipamiento urbano que fomente su integración y el desarrollo de los lazos de vecindad. Para el efecto se recomienda la siguiente matriz de diagnóstico de participación ciudadana territorial a nivel de barrios y parroquias de la ciudad:¹¹¹



=====

110 FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001, p. 71.

«Generalmente el concepto de participación ciudadana ha sido referido a participar en la parte de la gestión pública que está directamente a cargo del Estado. Pero si se acepta que participación ciudadana es el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas, el concepto se amplía y se refiere tanto a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales en general como a la participación indirecta, a través de representantes, en tales decisiones. El tema de la participación ciudadana entonces debe ser referido primordialmente a la provisión de bienes públicos pero también debe involucrar la participación en la provisión de bienes colectivos, máxime cuando, según ya se ha mencionado, las organizaciones sociales no solamente proveen esos bienes sino también generan externalidades públicas positivas y hasta bienes públicos.» Tomado de *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Iván Finot, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 71.

111 COOTAD, *Artículo 306.- Barrios y parroquias urbanas*.- Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere.

Ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercerán la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana.» Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley.».

Observar a la ciudad, desde los ojos de los ciudadanos que habitan los distintos barrios, además de fomentar su participación en el desarrollo local, puede generar soluciones innovadoras a profundas problemáticas sociales y territoriales de la generalidad de la urbe. En Curitiba por ejemplo,¹¹² ciudad brasileña de millón y medio de habitantes que sufrió problemas típicos de una expansión rápida, con sus consiguientes poblados barraquistas se estableció como modelo entre las ciudades sostenibles. La sostenibilidad y la participación ciudadana fueron principios que guiaron, primordialmente, su vida cotidiana y su relación con el entorno. Durante su período como alcalde de Curitiba, el arquitecto Jamie Lerner, asumió una serie de políticas a fin de atender los problemas urbanos. En la medida en que los poblados barraquistas se concentraban mayoritariamente a la orilla de los ríos y sus núcleos estaban sin asfaltar, la basura permanecía sin recoger formando enormes montones fétidos en las orillas, los ríos perdían su vegetación y se llenaban de desechos.

Para solventar esta situación, Lerner puso en marcha campañas de concienciación entre los habitantes de estas zonas con el fin de solucionar la problemática. Para ello, se regalaron bonos de transporte público a los adultos, libros y comida a los niños, a cambio de que las bolsas de basura fueran arrojadas en los vertederos disponibles. Al poco tiempo, las favelas anteriormente repletas de basura, estuvieron limpias y equipadas de zonas verdes. Los barraquistas, en su mayoría desempleados, tenían ahora ocasión de vender productos y practicar una vida comercial focalizada en cooperativas promovidas por la alcaldía. Se beneficiaron, al mismo tiempo, de bienes como alimentos, alquileres, educación y sanidad a cambio de su trabajo, de modo que la producción y sus ganancias permanecieran dentro de la comunidad en vez de necesitar productos externos.

Este ejemplo nos demuestra cómo desde el gobierno local, con políticas urbanas innovadoras y la activación de la participación ciudadana en los barrios, se pueden lograr soluciones globales para el desarrollo integral de la urbe. Sin embargo, la participación también puede fomentarse desde la misma ciudadanía, sin esperar que sean las autoridades locales las impulsadoras de la cooperación y vecindad en los barrios de la ciudad. Un ejemplo a destacar constituye Villa El Salvador, que nace en 1971 cuando varios centenares de personas pobres invadieron tierras públicas en las afueras de Lima, a las que se sumaron miles de habitantes de tugurios de esa ciudad. A los 50.000 pobres, que carecían de recursos de toda índole y fundaron Villa El Salvador, se les fue agregando muchas más personas y su población llegó a superar los 300.000 habitantes.

112 GUMUCHADJIAN, Philip y Richard ROGERS, *CIUDADES para un pequeño planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gill, 2000, pp. 58-59.

Esta experiencia es considerada muy particular en múltiples aspectos. El plano urbanístico trazado diferencia netamente a Villa El Salvador de otras barriadas pobres. El diseño es el de 1.300 manzanas, que configuran 110 grupos residenciales. En lugar de haber un solo centro en donde funcionen los edificios públicos básicos, el esquema es totalmente descentralizado. Cada grupo residencial tiene su propio centro, con locales comunales y espacios para el deporte, las actividades culturales y el encuentro social. Esto favoreció la interacción y maximizó las posibilidades de cooperación. Se dio así un modelo organizativo basado en la participación activa. Partiendo de delegados por manzana y por grupos residenciales, los habitantes de Villa El Salvador crearon una organización, CUAVES,¹¹³ que representa a toda la comunidad y que ha tenido un peso decisivo en su desarrollo. Establecieron casi 4.000 unidades organizativas para buscar soluciones y gestionar los asuntos comunitarios, en las que participa la gran mayoría de la población: cerca del 50% de los mayores de 18 años ocupan algún cargo directivo en ellas [...] Un inventario de la situación de fines de 1.989 dice que, en menos de dos décadas, tenían 50.000 viviendas, 38.000 de ellas construidas por ellos mismos — un 68% con materiales nobles como ladrillo, cemento, techos de concreto, etc.—, habían levantado con su esfuerzo 2'800.000 m² de calles de tierra afirmada, y habían construido en su mayor parte con los recursos y el trabajo de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ellos se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una razonable estructura vial interna con cuatro rutas principales y siete avenidas perpendiculares. Además, habían plantado medio millón de árboles [...] La tasa de analfabetismo había descendido de 5.8 a 3.5%. La tasa de matrícula en la educación primaria había alcanzado al 98% y en la secundaria a más de 90%, todas cifras superiores a los promedios nacionales y mucho mejores que las de poblaciones pobres similares. En salud, las campañas de vacunación realizadas con apoyo de la comunidad, que habían cubierto a toda la población, así como la organización de la comunidad para la salud preventiva y el control de embarazos, habían incidido en un fuerte descenso de la mortalidad infantil (a 67 por mil, contra un promedio nacional de 88, a 95 por mil). La mortalidad general era también inferior a los promedios nacionales (Kliksber, 1999).

Por si fueran pocos los logros alcanzados por las familias de Villa El Salvador, también hay que destacar que su modelo de desarrollo participativo logró además impulsar la aprobación de un centro de educación superior, la Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur de Lima, la consolidación de un parque industrial para apoyo a las pequeñas empresas generadas mediante la

113 Comunidad Urbana Autogestionaria «Villa El Salvador» (CUAVES).

asociatividad de sus pobladores, así como la constitución de una municipalidad distrital para su propio gobierno local.¹¹⁴ El caso de Villa El Salvador nos ilustra el enorme potencial del *factor de la cooperación* y los efectos de la participación ciudadana en el desarrollo integral de una urbe. La unión de esfuerzos individuales e institucionales culminó construyendo colectivamente una «nueva» ciudad, generadora de oportunidades para todos sus habitantes.

Como puede observarse, el fomento de la participación y cooperación ciudadana y el rescate del sentido tradicional de vecindad en los barrios y en los centros de trabajo, se convierten en elementos clave para el desarrollo urbano. En los países andinos y particularmente en el Ecuador, el *factor de la cooperación* se encuentra arraigado en nuestra historia, es preciso rescatar nuestros legados interculturales y reactivar instituciones tradicionales como la Minga,¹¹⁵ que es un claro ejemplo del trabajo conjunto en favor de la comunidad, institución que ha sido recogida por el ordenamiento jurídico vigente bajo la figura de la cogestión.¹¹⁶ Las poblaciones de la sierra principalmente tienen amplia experiencia en la aplicación de mingas para mejorar su equipamiento urbano y en general, para atender requerimientos locales. Las ciudades ecuatorianas tienen en esta institución una herramienta clave para reducir costos y resolver necesidades locales oportunamente, fortaleciendo al mismo tiempo valores y tradiciones propias de nuestra gente, generando lazos de vecindad más sólidos que promueven la participación ciudadana en favor del desarrollo integral de la urbe, conforme lo estipula el COOTAD en su artículo 281, que señala textualmente lo siguiente:

Artículo 281.- La gestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

Igualmente, espacios públicos como plazas, parques recreacionales y deportivos, teatros, casas comunales y mercados locales constituyen medios indispensables para promover y fortalecer la cooperación entre moradores y vecinos.

114 BID-INDES. *Relaciones Intersectoriales Público-Privadas en Gobiernos Subnacionales, Caso Villa El Salvador*. 2011.

115 «La minga (quechua *mink'a* o *minga*) «trabajo colectivo hecho en favor de la comunidad», tomado de: <<http://es.wikipedia.org/wiki/Minka>>.

116 COOTAD: «Artículo 281.- *La gestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.*- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.».

Los mercados locales por ejemplo, además de promover la comercialización de productos propios de la región, promueven la cultura gastronómica tradicional y un lugar de encuentro entre moradores y productores locales, por lo que mantener su vigencia e incluso fortalecer su presencia constituye otro factor clave para la vida urbana. Las ciudades se las vive colectivamente a través de sus espacios públicos, fuentes de tradiciones locales y generadoras de una vida urbana en las que el ciudadano se identifica con su ciudad.

En la actualidad, encontrándonos en plena era informática, las ciudades tienen nuevas herramientas para el fomento de la cooperación y la participación. Se hace necesario impulsar una ciudadanía digital mediante la incorporación de espacios públicos virtuales, redes sociales y prensa digital. Hoy en día los ciudadanos contamos con un sin número de aplicaciones como *Facebook*, *Hi5*, *twitter* y *whats app*, entre otros;

nunca como hoy habíamos estado tan vinculados electrónicamente y físicamente, pero tampoco habíamos estado tan aislados en el plano social. La libertad individual ha menguado nuestra interdependencia y, por consiguiente, nuestro sentido de interés común. Para equilibrar fuerzas, necesitamos alentar e incentivar la participación en aquellas actividades que ayudan a consolidar la sociedad. Podríamos aprovechar el potencial de tiempo libre que nos ofrece la nueva era tecnológica para extender el concepto de trabajo de manera que incluyera un mayor abanico de actividades culturales —trabajo en familias, derechos humanos, grupos sanitarios, medio ambiente, artes y educación continuada—. Esta tarea, una forma de ciudadanía creativa, asimilará las necesidades sociales que el mercado obvia y alimentará cualidades que humanizan e inspiran vidas. La ciudadanía creativa conlleva participación en las actividades comunitarias esencialmente creativas [...] A largo plazo, los beneficios sociales, medioambientales y económicos de este tipo de trabajo cívico podrían transformar las pautas de la vida urbana. Hemos contemplado el desarrollo de nuestras ciudades como responsabilidad estricta de los sectores público y privado por separado, y la ciudad posindustrial requiere la participación de toda la ciudadanía.¹¹⁷

Sin lugar a dudas el fomento de la creatividad en la participación ciudadana, mediante la aplicación de las últimas tecnologías de la comunicación e informática, se convierte en un nuevo desafío para las ciudades del siglo XXI.

Los barrios con activa participación de sus habitantes, se constituyen en escenarios ideales para la implementación de proyectos pilotos por ejemplo. Pro-

.....

117 GUMUCHADJIAN, Philip y Richard ROGERS, *CIUDADES para un pequeño planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gill, 2000, p. 151.

bablemente, para una ciudad, iniciar un proyecto de manejo integral de residuos sólidos conlleve menores dificultades, si se aplica un proyecto piloto zonificado, que permita observar ajustes previo a su aplicación general en el cantón; sin la colaboración de los habitantes de los barrios seleccionados en la clasificación previa de residuos desde sus hogares, el proyecto sería inviable, de ahí que para las ciudades es fundamental activar el trabajo conjunto desde sus barrios y parroquias. Los barrios, juntas parroquiales urbanas, comunas y recintos, bien pueden organizarse y asociarse para la generación de proyectos propios en sus respectivas localidades, para beneficiarse de lo determinado en el artículo 294 del COOTAD que señala lo siguiente:

Artículo 294.- Participación pública y social.- Se propiciará la participación de actores públicos y de la sociedad, relacionados con la economía social y solidaria, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, para la ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, especialmente en aquellos donde se requiera la reserva del uso del suelo.

Finalmente, es importante destacar que de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las juntas parroquiales rurales también constituyen un nivel de Gobierno local. En materia de fortalecimiento de la participación y planificación, los gobiernos parroquiales se enfrentan a retos similares a los cantonales y la articulación con las urbes es fundamental para asegurar un desarrollo homogéneo entre ambos niveles de gobierno.

b) Fortalecimiento de las sociedades intermedias. El segundo nivel de cooperación y participación ciudadana, tradicional en el ámbito territorial constituyen las sociedades intermedias. En la Edad Media, la especialización laboral, la definición de roles en la ciudad y el impulso que generó el comercio, conllevó a que los habitantes se organizaran y formaran las primeras agrupaciones gremiales entorno a la particularidad de su trabajo: transportistas, carpinteros, artesanos, albañiles, sastres, panaderos, entre los principales.¹¹⁸ El rol de

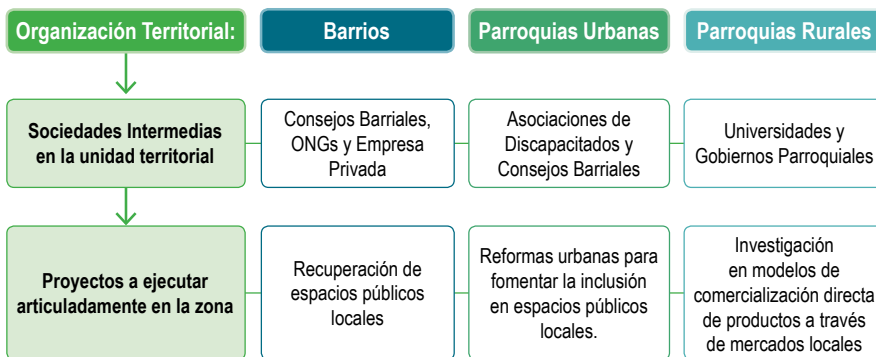
118 MUMFORD, p. 330: «Estas uniones y fraternidades habían existido, como ya hemos visto, entre los artesanos urbanos del Imperio Romano y, a decir verdad, aún antes, en la Grecia del siglo II, y se prolongaron en Bizancio. Si bien los vínculos siguen siendo oscuros, debido a la carencia de documentos escritos, sabemos que el recuerdo de acontecimientos remotos, las espectaculares conquistas de Alejandro, permaneció vivo en la mitología popular entre los- analfabetos, durante el dilatado interregno románico; y la idea, e incluso el ejemplo, de estas fraternidades de oficio, posiblemente no desapareció del todo. El hecho de que el más antiguo ejemplo germano de organización de gremio, las cartas reales de Worms (pp. 897-904), mencione como miembros a los trabajadores del transporte, podría indicar un vínculo con las anteriores corporaciones romanas. Aparte de esto, las primeras corporaciones de que se tenga constancia en Alemania, excepto las asociaciones de enterreros, son las de los tejedores de Maguncia, de 1099, en tanto que ya antes, en 1010, Pavia se enorgullecía de contar con una, y St. Omer, en Francia, tenía otra hacia el año 1050.».

las sociedades intermedias fue fundamental para mediar en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. A las sociedades intermedias debemos gran parte de los derechos colectivos que gozamos en la actualidad, como los derechos laborales, de equidad social y de participación ciudadana, entre los principales.

En el ámbito urbano, la activación de la participación gremial es de igual trascendencia que en el ámbito estatal. Por ejemplo, para una ciudad será muy difícil atender el problema del tránsito sin diálogo y participación de los gremios del transporte público y privado. Sin negar los peligros del corporativismo, las ciudades requieren fortalecer los lazos de vecindad entorno a las actividades profesionales de los ciudadanos y generar una conciencia de identidad con la urbe.

En los países europeos, el turismo se desarrolla en gran parte por la rica identidad arquitectónica que podemos apreciar en los pequeños poblados de Babaria, la costa azul francesa o la región italiana de Florencia, sólo por citar unos ejemplos. Sin embargo, en el Ecuador vemos como selvas de cemento se erigen en la región amazónica, casas y edificios sin identidad arquitectónica ni respeto al medio ambiente se multiplican como evidencia de su «desarrollo urbano». Los gobiernos municipales de la zona y en general de todas las regiones del país, tienen la oportunidad y la responsabilidad de incorporar por ejemplo a las universidades y a los colegios de arquitectos para promover una identidad arquitectónica local, que además de aprovechar los recursos de la zona, generen una estética urbana propia, que impulse el sentido de civismo local y fomente el desarrollo turístico del cantón. Este es sólo un ejemplo, de cómo las sociedades intermedias, articuladas con la ciudadanía y el gobierno municipal, pueden generar un cambio de época en el desarrollo territorial de las urbes.

Activar la cooperación, la solidaridad y la participación ciudadana en torno a las sociedades intermedias y la formulación de políticas enfocadas al desarrollo integral de la ciudad, además de asegurar representatividad entorno al debate de proyectos cantonales, permite unir esfuerzos presupuestarios y sumar talento humano para afrontar las demandas propias del cantón. En este sentido, al igual que en el análisis de la participación ciudadana en barrios y parroquias, el mapeo de actores sociales debe ser complementado con la identificación participativa de los principales requisitos para el fortalecimiento organizacional de las sociedades intermedias locales, en función de proyectos de ejecución a nivel local. Para el efecto se recomienda la utilización de la matriz de requerimientos descrita a continuación.



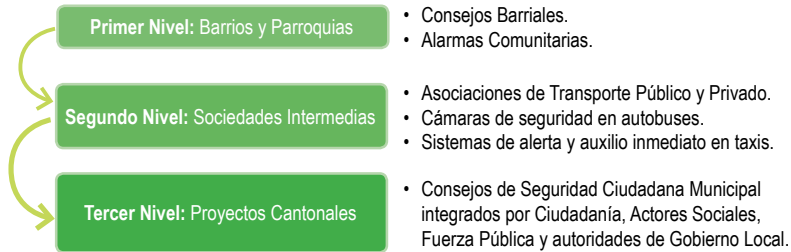
Vecindad moderna

c) **Proyectos Cantonales.** - Como se ha señalado, conforme crecen las ciudades los lazos de vecindad tradicionales tienden a difuminarse, por lo que, especialmente en las grandes urbes, se deben idear nuevos mecanismos para fortalecer la identidad del ciudadano con el territorio en el que habita. La generación de proyectos cantonales, se convierte en un importante medio para impulsar la articulación de esfuerzos entorno al desarrollo integral de la urbe. Por estos motivos, los proyectos cantonales constituyen el tercer nivel en el proceso del fomento de la participación ciudadana en el ámbito territorial.

Las herramientas empleadas en el análisis de las vecindades tradicionales, bien pueden aplicarse a los proyectos cantonales, esto es, complementar el mapeo de actores identificando los requerimientos de fortalecimiento organizacional. Como un ejemplo, la ejecución de un proyecto integral de seguridad urbana, comprende en un primer nivel la activación de la cooperación y participación de los ciudadanos en sus distintos barrios y vecindades, mediante la organización de consejos barriales para la administración de sistemas de alarma comunitaria; en un segundo nivel, impulsar la participación de sociedades intermedias entorno a la seguridad urbana, como por ejemplo los gremios del transporte, con la incorporación de cámaras de seguridad y mecanismos de alerta y auxilio inmediato en las unidades de transporte público y taxis; finalmente, en un tercer nivel, fomentar la participación de toda la ciudadanía y la fuerza pública articulada, conformando un consejo de seguridad ciudadana municipal,¹¹⁹ a fin de que la lucha contra la inseguridad se la realice mancomunadamente entre ciudadanos, agremiaciones, fuerza pública, instituciones y autoridades locales, e

119 COOTAD: «Artículo 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;».

incluso nacionales. Todos los actores sociales de la urbe, debidamente organizados y articulados entorno a un proyecto cantonal que fortalezca el factor de la seguridad y rescate el sentido de identidad con la ciudad.



El principal ejemplo de generación de una vecindad moderna entorno al territorio y los proyectos cantonales, constituye precisamente la planificación participativa para el desarrollo de la ciudad. Lograr que la ciudadanía se identifique con su cantón, mediante su incorporación en el proceso de planificación del futuro de la urbe, no será posible sin la activación de la cooperación y participación ciudadana en todos los niveles señalados. Hay que «establecer una relación clara entre demandas, necesidades y aspiraciones ciudadanas, por un lado, con políticas, planes y proyectos, por otro, así como desarrollar políticas eficaces, sostenibles e incluyentes, practicar la cooperación de las entidades y los ciudadanos, y democratizar la gestión pública local.»¹²⁰

La construcción de un objetivo común de ciudad, demanda que sus ciudadanos, sus barrios, sus agremiaciones, sus facultades de ingeniería y arquitectura, sus empresas, sus medios de comunicación y en general todos sus actores sociales se vuelquen para hacer frente a los grandes retos que le demanda a su urbe el siglo XXI.

Participación ciudadana en la producción

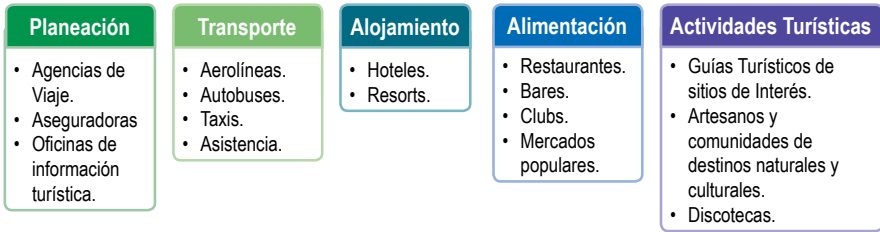
«los que se dedican a igual industria derivan de la mutua vecindad»¹²¹
(BID-Córdoba, Marshall, 2011: 48).

Una vez analizado el Cantón desde la perspectiva de quienes lo habitan y sus relaciones territoriales, continuando con el reconocimiento del capital social

120 CEDRÉS PÉREZ, Laura. *La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad*. Quito-Ecuador: FLACSO, 2012.

121 MARSHALL, Alfredo. *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba. Córdoba: 2011, p. 48.

se presenta la cadena productiva del sector turismo expuesta en la formulación del plan de desarrollo cantonal *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*.¹²³



Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, articular la cadena es clave, pues involucra la generación de acuerdos y consensos a mediano y largo plazo, en los que los actores involucrados unen esfuerzos en favor de objetivos comunes para consolidar el trabajo conjunto en la cadena productiva. Para el proceso de planificación cantonal, este análisis también es clave, pues la participación de los actores identificados permite conocer de primera fuente los requerimientos sectoriales para determinar planes focalizados hacia el impulso de la actividad productiva en todas sus etapas.¹²⁴

El análisis de las cadenas productivas además de vincular al ciudadano con su actividad productiva, lo asocia con su territorio, pues se puede incrementar valor al análisis de la cadena, incorporando al estudio tanto los requerimientos para elevar el nivel organizacional de la misma, así como las facilidades de infraestructura, medios físicos y tecnológicos que en el territorio de la urbe se debe implementar para promover la actividad productiva.¹²⁵ Como ejemplo se presentan requerimientos de tres eslabones o etapas de la cadena productiva de turismo señalada anteriormente:

123 Expuesto por Guido Espinoza coordinador técnico de la Fundación Alianza Estratégica para la elaboración del Plan de Desarrollo *Futuro Ahora: Portoviejo 2020* impulsado por la señora Alcaldesa de Portoviejo Patricia Briones (2005-2009).

124 PIETROBELLI, Carlo y Roberta RABELLOTTI. *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina El papel de las políticas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 5: «La investigación sobre cadenas productivas se centra en la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los distintos actores que participan en la cadena, y sus implicaciones para el desarrollo (Humphrey y Schmitz, 2002 b)».

125 «La denominación cadena de valor, se utiliza en dos sentidos distintos. Por una parte se lo emplea para el análisis de las actividades que, dentro de los límites de una firma, agregan valor al producto final (concepto introducido por Porter en la última década del siglo pasado). Por la otra, se la utiliza para identificar una poderosa herramienta de investigación de la que se utilizará una de las posibilidades que el concepto brinda al análisis económico: el estudio del valor agregado en cada uno de los eslabones de una cadena productiva.».

orientada a competir sin dejar de cooperar.¹²⁷ La unión de esfuerzos entre los integrantes de la red se constituye en el eje transversal de proceso productivo, permitiendo a las empresas y agremiaciones y en general a todos los actores sociales involucrados, impulsarse mutuamente en el mejoramiento de sus medios y prácticas de producción.

Al factor de la cooperación en el proceso productivo, en las economías de aglomeración se le une el factor de la creatividad en la aplicación de sistemas de mejoramiento continuo del proceso productivo.

Las redes de producción promueven un proceso de aprendizaje tecnológico colectivo que reduce las distinciones entre firmas grandes y pequeñas y entre industrias o sectores. Las firmas compiten intensamente mientras que al mismo tiempo aprenden unas de otras [...] las fronteras funcionales entre firmas son porosas en un sistema en red, como lo son también las fronteras entre ellas y las instituciones locales, como asociaciones empresariales y universidades.¹²⁸

Se rompe así con el tradicional enfrentamiento que en décadas pasadas se vivía entre empresarios, entre empresarios y trabajadores e incluso a veces entre los mismos trabajadores de una fábrica o empresa.

Las redes productivas, ya sean *clusters*,¹²⁹ distritos productivos¹³⁰ o sistemas territoriales de innovación,¹³¹ incorporan permanentemente a los actores sociales del conocimiento (Universidades, Escuelas Politécnicas, Institutos Técnicos y Centros de Capacitación) en la investigación y estudio de mejores formas de producir para generar un progreso competitivo de productos, sea transformación más eficiente de insumos en productos, reorganizando el sistema de producción o introduciendo tecnología superior —se refiere a orientarse a lí-

127 MARSHALL, Alfredo. *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba. Córdoba: 2011, p. 40.

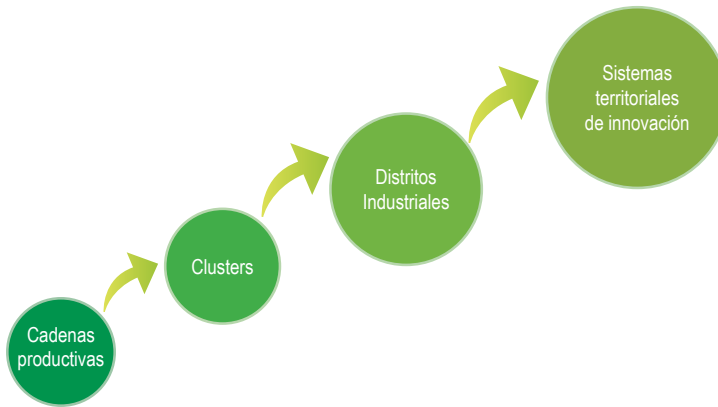
128 MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002, p. 43.

129 FERRARO, Carlo (Compilador). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010, p. 19. «Se trata de empresas interrelacionadas, complementarias e interdependientes (horizontal y verticalmente) en el proceso productivo.».

130 FERRARO, Carlo (Compilador). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010, p. 58. «Distritos productivos (DP) son definidos como aglomeraciones de pymes que desarrollan formas complejas de colaboración para adquirir ventajas competitivas.».

131 Alburquerque Llorens, Francisco. «Innovación, Transferencia de Conocimientos y Desarrollo Económico Territorial: Una Política Pendiente». Revista *ARBOR*, Consejo Superior de Investigaciones, Científicas (CSIC), Tomado de: , revista *ARBOR*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones, Científicas (CSIC), 2008, p. 3. «El conjunto de empresas e instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un sistema territorial de innovación, el cual consta de instituciones públicas y privadas que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje colectivos.».

neas de productos más avanzados en términos de valores unitarios—, funcional —adquirir nuevas funciones superiores en la cadena, tales como, diseñar, comercializar; o bien, abandonar funciones existentes de bajo valor agregado para concentrarse en actividades de mayor valor agregado—; e, intersectorial —aplicar la competencia adquirida en una función particular para desplazarse a otro sector—. ¹³²



El análisis de la realidad productiva cantonal y la conformación de redes productivas permite focalizar adecuadamente recursos y esfuerzos cantonales provenientes de los sectores público y privado, para consolidar procesos productivos existentes e impulsar un cambio en la matriz productiva hacia la generación de nuevos productos y servicios a desarrollarse localmente.

Articulación de la producción local

Para la ciudad del siglo XXI resulta impostergable «organizar» la producción local, observar a sus ciudadanos en relación a las actividades productivas que realizan y generar procesos que incentiven una «vecindad productiva cantonal». La activación del diálogo entre actores sociales respecto a sus actividades productivas como medio para la unión de esfuerzos y la generación de oportunidades colectivas, es fundamental para la urbe, tanto para cimentar los procesos de participación ciudadana, para elevar los niveles de producción y competitividad cantonal, así como para la adecuada disposición de su territorio.

132 PIETROBELLI, Carlo y Roberta RABELLOTTI. *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina El papel de las políticas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 7.

Si bien, por un lado, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, establece los sectores, comunitarios, asociativos y cooperativos mediante los cuales se puede realizar emprendimientos colectivos para la realización de actividades productivas;¹³³ y por otro lado, el COOTAD permite el establecimiento de empresas de economía mixta¹³⁴ para que el Gobierno Municipal pueda desarrollar emprendimientos, al referirnos a los mecanismos o herramientas asociativas para organizar la producción cantonal, no nos referimos a las acciones individuales que pueda realizar la sociedad o el Gobierno Municipal aisladamente, todo lo contrario, nos referimos a actividades conjuntas entre el sector público, privado y autoridades locales para el impulso del desarrollo integral de la urbe, en este sentido el artículo 135 del COOTAD determina la siguiente competencia para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales:

Artículo 135.- Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias.- Para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales, se ejecutarán de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y se ajustarán a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades.

A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la pro-

133 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, Mayo, 2011. artículos 15, 18 y 21.

134 COOTAD: «Artículo 282.- Empresas de economía mixta.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos, a empresas de economía mixta, siempre que la selección del socio se realice mediante concurso público de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas. Exceptúase la dotación de los servicios públicos de agua y riego los cuales sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público- comunitaria.

En las empresas de economía mixta en que participan los gobiernos autónomos descentralizados, deberá el sector público poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario de la empresa.

El directorio de la empresa que se constituya estará integrado en la forma prevista en su estatuto y en la Ley de Empresas Públicas. La presidencia corresponderá al titular del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado o su representante, independientemente de su porcentaje de aportes al capital social de la empresa».

ducción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar el ejercicio de esta competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuyos territorios sean de vocación agropecuaria. Adicionalmente, éstos podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

El fomento de la actividad productiva y agropecuaria debe estar orientada al acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual los diferentes niveles de gobierno evitarán la concentración o acaparamiento de estos recursos productivos; impulsarán la eliminación de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos; y, desarrollarán políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras.

El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.

El rol de las autoridades cantonales en el fortalecimiento de la participación ciudadana desde el enfoque productivo es fundamental, como se ha señalado, en primer lugar con el mapeo o identificación de quiénes integran las cadenas productivas que se desarrollan en la urbe y en segundo lugar, ejerciendo el rol de articulador entre los actores sociales integrantes de las redes productivas, así como entre las redes y los actores sociales del conocimiento.

Si la municipalidad quiere liderar el desarrollo de su comunidad debe preocuparse en primer lugar de que se mantengan los actuales puestos de trabajo y/o que sus rendimientos se incrementen; luego que se creen nuevas plazas que absorban a los desocupados y a los jóvenes que se incorporan al mercado del trabajo. Para ello está en capacidad de ser facilitadora y coordinadora de los esfuerzos que desarrolla el sector privado empresarial, comunitario e informal, apoyando a las unidades productivas existentes y propiciando la creación de nuevas. (Donoso y Granja, 1999: p. 37).

El Gobierno Municipal como *articulador de redes productivas*, tiene la oportunidad de impulsar la formalización o institucionalización de las mismas, propiciando espacios de encuentro, diálogo, unión de esfuerzos y generación de consensos que otorguen confianza y consoliden las actividades productivas en la urbe. En esta instancia, autoridades y actores sociales públicos y privados, la ciudad en sí, de manera participativa puede llegar a determinar qué produce y cómo produce. Finalmente, el Gobierno Municipal, como articulador de redes productivas con universidades, escuelas politécnicas y centros de capacitación e investigación, promueve el debate en torno a cómo producir mejor e implementar nuevos mecanismos de producción para la generación de un sistema territorial de calidad e innovación.



En esta dinámica productiva los actores sociales del conocimiento, especialmente universidades y centros de educación superior en general, se integran al impulso del desarrollo productivo del cantón, aportando con el estudio e investigación para el mejoramiento continuo de los procesos productivos existentes, el desarrollo de nuevos procesos productivos y la aplicación de tecnologías de punta. La vinculación de estos actores sociales con la sociedad, bajo el enfoque productivo, se constituye en un factor gravitacional para el desarrollo integral de la urbe.

Fortalecer la participación ciudadana en la producción identificando las actividades productivas que se desarrollan en la urbe, promoviendo la unión de esfuerzos entre quienes participan en los encadenamientos productivos, además de generar un sentido de mancomunidad, pertenencia e identidad con la ciudad, permite determinar las políticas, programas y proyectos que el cantón requiere para su progreso futuro, así como los requerimientos para la planifi-

cación territorial a mediano y largo plazo de la urbe. La omisión de este enfoque, además de desligar a la ciudad del análisis para su progreso, impide que el crecimiento urbano se lo realice en función de los reales requerimientos para el desarrollo productivo e integral de la urbe. Para enfrentar efectivamente los grandes retos del siglo XXI, es indispensable una visión común de la ciudad, en la que los actores sociales y de la producción unan esfuerzos y generen oportunidades para la incorporación de todos los habitantes en el desarrollo cantonal.

Participación ciudadana en el gobierno local



Revisados ya los enfoques territoriales y productivos para el fortalecimiento de la participación ciudadana, mediante los cuales pudo observarse la relación entre ciudadanos, territorio y los procesos productivos; así como la importancia de promover la vecindad tradicional en barrios y sociedades intermedias, e impulsar nuevas vecindades que nazcan de proyectos cantonales y la cooperación en la producción, el enfoque de gobierno se concentrará en la relación entre el ciudadano, los procesos de toma de decisiones públicas y la generación de una noción de «vecindad» con el Gobierno local, en la que ciudadanos, actores sociales y autoridades construyan una cultura de diálogo, cooperación y consenso para la determinación de la política pública cantonal.

El derecho a la participación ciudadana se consolida en esta instancia, por lo que es importante confirmar que las acciones para fortalecer la participación en los enfoques territoriales y productivos sean ratificadas por el enfoque de gobierno, robusteciendo el sentido de unidad, pertenencia e identidad con la urbe, con los objetivos de la ciudad y con los esfuerzos que demande la misma para la atención a sus principales necesidades. El mapeo de actores bajo el enfoque de gobierno, se concentró en identificar el listado de «agentes de cambio» o actores sociales imprescindibles de incorporar tanto en los procesos de planificación participativa, como en las instancias de gobierno y de toma de decisiones públicas a nivel cantonal. El enfoque de gobierno, integra a los actores identificados en tres instancias, la participación representativa, a través de unidades básicas de participación; y, la participación directa del ciudadano, conforme a lo establecido por el COOTAD en su artículo 303 que dispone lo siguiente:

Artículo 303.- Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.

La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.

La ciudadanía, **en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley.**

Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados **facilitarán la información general**

Unidades básicas de participación

En esta instancia se consolidan los esfuerzos por organizar y fomentar la participación en las unidades territoriales más pequeñas que generan cooperación en el ámbito cantonal, como son sus barrios, parroquias urbanas, comunas, comunidades y recintos;¹³⁶ a las que el COOTAD les otorga la calidad de unidades básicas de participación, como órganos de representación comunitaria, con la capacidad de ejercer la democracia representativa a través de asambleas generales y la elección de directivas y delegados que se articularán al sistema de gestión participativa cantonal.

El artículo 307 del citado cuerpo legal, otorga las siguientes funciones a los representantes barriales y parroquiales urbanos:

- a) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia urbana y a las diversas formas de organización social existentes en el espacio territorial;
- b) Velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos;
- c) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas;
- d) Apoyar programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes;
- e) Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales;
- f) Promover la integración y participación de todos los pobladores y pobladoras del barrio;
- g) Promover la capacitación y formación de las y los pobladores del sector para que actúen en las instancias de participación; y,
- h) Ejercer los demás derechos políticos y ciudadanos reconocidos en la Constitución.

Con las capacidades jurídicas citadas, los barrios, comunas, recintos y parroquias urbanas pueden efectivamente generar un sentido de comunidad, de unión en sus localidades e incentivar al ciudadano a integrarse en la dinámica de la cooperación como medio para la solución de problemas locales. El ciudadano es vecino de sus delegados y autoridades locales, ante quienes puede acudir directamente y generar procesos de cambio en su localidad.

136 COOTAD: «Artículo 308.- *Comunas, comunidades y recintos.*- Constituirán una forma de organización territorial ancestral las comunas, comunidades y recintos en donde exista propiedad colectiva sobre la tierra. Éstas serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo. Se reconocen las formas de organización comunitarias en el marco del presente Código y la Ley de Comunas, sin perjuicio de los derechos colectivos de la Constitución, y los instrumentos internacionales en el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.».

A mayor crecimiento urbano, mayor fomento requerirá el fortalecimiento de estos lazos de vecindad con el gobierno en el territorio, a fin de que cada localidad urbana pueda planificar adecuadamente su desarrollo e integración a la urbe. La organización barrial es un proceso al que la ciudad del siglo XXI no puede dejar de atender, ya sea por impulso de sus autoridades locales como en el ejemplo visto en Curitiba, o por iniciativa de sus propios habitantes como en el caso de Villa El Salvador, a través de acciones como las mingas y aquellas que hemos resaltado anteriormente, así como de otras que nazcan de la creatividad e ingenio local.

Participación ciudadana representativa

El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un conjunto de figuras que fomentan la participación ciudadana representativa en el gobierno local, a través del nombramiento de delegados que conformen las asambleas locales, consejos, comisiones y subcomisiones de planificación, a fin de que los actores sociales y la ciudadanía en general pueda sumarse a las autoridades en la toma de decisiones públicas locales. El COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP y las Guías para la formulación participativa de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), regulan estas figuras y fundamentan su normativa en lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución de la República:

Artículo 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y **representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno**, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Asambleas locales, comisiones y subcomisiones de planificación

En los Gobiernos Municipales, de conformidad con las disposiciones del COOTAD, podrán establecerse asambleas locales¹³⁷ o territoriales,¹³⁸ como los organismos de máxima instancia de participación en la urbe. Al respecto y en concordancia con la normativa citada, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone lo siguiente:

Artículo 56.- Las asambleas locales.- En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.

Artículo 57.- Composición de las asambleas locales.- La conformación de estas asambleas deberá garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las **organizaciones sociales** y de la ciudadanía, así como, de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional.

Artículo 58.- Funcionamiento de las asambleas locales.- Las asambleas se regirán por los principios de democracia, equidad de género y generacional, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas. Se regularán por sus propios estatutos y formas de organización de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Para la formulación participativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal, la normativa secundaria de SENPLADES determina la conformación de comisiones y subcomisiones de planificación, metodología también propuesta en publicaciones del Área de Gestión de Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

.....

137 COOTAD, artículos 238 y 241.

138 COOTAD, artículos 245, 250 y 266.

Tabla 6.
Comparación de comisiones de planificación cantonal

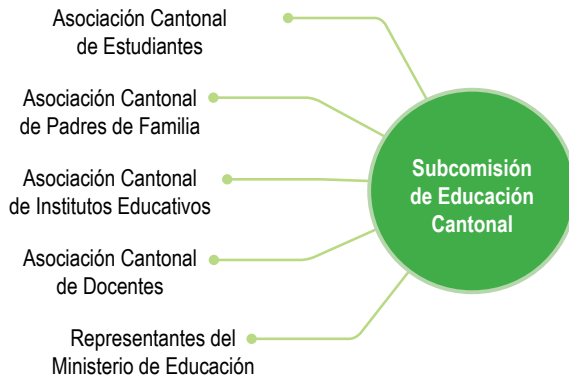
COMISIONES SENPLADES 2011	COMISIONES CEPAL 2012
1. Comisión del Sistema Ambiental.	
2. Comisión del Sistema Económico.	Desarrollo económico local y fomento productivo
3. Comisión del Sistema Sociocultural.	Desarrollo social y capital humano
4. Comisión del Sistema Político-Institucional.	Desarrollo institucional, articulación de actores y participación
5. Comisión del Sistema de Asentamientos Humanos.	Ordenamiento territorial y Desarrollo de infraestructuras
6. Comisión del Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.	

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de *Guía para la Formulación Participativa de los PD y OT*, Quito, 2011, p. 16 y *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. CEPAL. Santiago de Chile: 2012, p. 10.

Independientemente del número de comisiones que puedan integrarse desde las asambleas locales para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, ya sean estas cuatro, seis o una por cada objetivo del Plan Nacional de Desarrollo para su debida articulación con los niveles superiores de gobierno, en las comisiones y subcomisiones se conjugan los enfoques territoriales, productivos y de gobierno. Estas instancias de planificación y gobierno participativo local, se constituyen en los espacios para integrar a los comités barriales, agremiaciones y redes productivas en la toma de decisiones públicas cantonales. Así por ejemplo, cada red productiva puede constituirse en una subcomisión que recoja los diagnósticos y planificaciones sectoriales para su articulación con la comisión correspondiente, fortaleciendo el proceso de planificación participativa integral de la urbe. Las comisiones y subcomisiones de planificación se convierten en la instancia integradora de los esfuerzos participativos de los actores sociales y sus actividades productivas y gremiales.



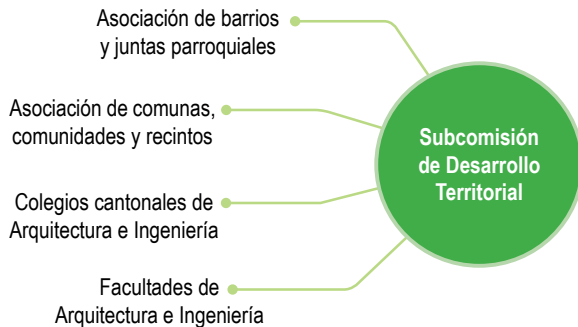
Comisión del Sistema Sociocultural:



Comisión del Sistema Económico:



Comisión del Sistema de Asentamientos Humanos:



Estos ejemplos ilustran como organizar a la ciudadanía y actores sociales en general, con relación a su territorio, vinculación gremial o productiva e integrarlos al diálogo y consenso para la formulación de políticas públicas cantonales, germinándose así una «vecindad» con el gobierno local, fortaleciendo el tejido social y articulándolo a la planificación de la urbe. Ahora es posible comprender que el ordenamiento territorial no puede estar aislado del ordenamiento social y productivo y la importancia del capital social para el desarrollo integral de la urbe.

Consejos de planificación cantonal

Finalmente, los Consejos de Planificación Cantonal se constituyen en la instancia que emite la resolución favorable del informe para la aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por parte del legislativo del Gobierno Cantonal. Es importante señalar que 3 delegados de la asamblea local, pueden participar en el citado Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas.

Tabla 7.
Normativa Consejos de planificación cantonal

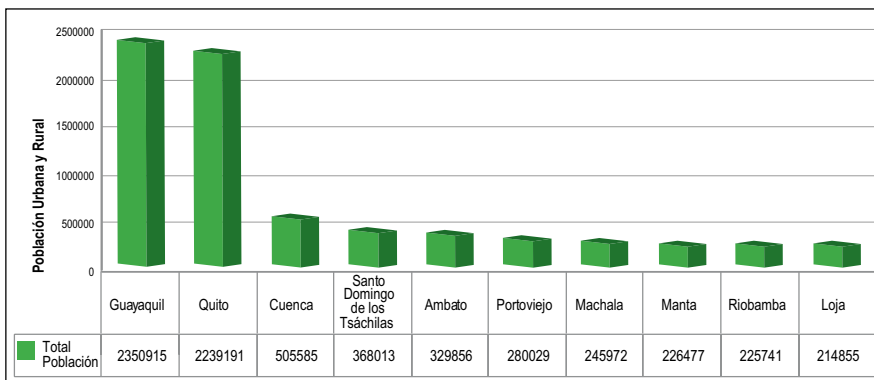
COOTAD	COPFP
<p>Artículo 300.- Regulación de los consejos de planificación.- Los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.</p> <p>Los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes. Su conformación y atribuciones serán definidas por la ley.</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN TERCERA De los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados</p> <p>Art. 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Un representante del legislativo local; 3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y, 5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.
<p>Artículo 301.- Sesiones de los consejos de planificación.- Las sesiones de los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados serán convocadas y presididas por la máxima autoridad electa y funcionarán conforme a la Ley.</p>	

Fuente: Elaboración del autor.

actores del territorio informados de los avances que se están realizando y de los resultados que se están obteniendo.¹⁴⁰

El crecimiento urbano en las últimas décadas en América Latina ha sido vertiginoso, el Ecuador no ha sido una excepción, en la actualidad dos polos de crecimiento, Quito y Guayaquil superan los dos millones de habitantes; y ciudades intermedias como Cuenca, Santo Domingo, Ambato, Portoviejo, Machala, Manta, Riobamba y Loja superan los doscientos mil habitantes.

Gráfico 22.
Ciudades del Ecuador con más de 200.000 habitantes en el año 2010



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda, 2010.

Sin embargo, sin importar el tamaño de la ciudad, es preciso recobrar los lazos de vecindad a la hora de fortalecer la participación ciudadana, para mancomunadamente unir esfuerzos para alcanzar un objetivo común: el desarrollo integral de la urbe. El COOTAD confirma el requerimiento social de activar el factor de la cooperación y la participación ciudadana en todos los niveles:

Artículo 302.- Participación ciudadana.- La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

140 SILVA Iván y Carlos SANDOVAL. *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. CEPAL. Santiago de Chile: 2012, p. 20.

Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas.

Bajo estos principios y normativas, el proceso de sensibilización y convocatoria es además una herramienta para asegurar los máximos niveles de inclusión, para lograr la integración al debate sobre los objetivos comunes de la urbe, por parte de todos los ciudadanos, sin importar su origen étnico, etario, económico, religioso, sexual, académico, profesional o productivo. El proceso de convocatoria debe volcar a la ciudadanía entera, dirigentes barriales, asociaciones de tercera edad, cámaras de comercio y producción, universidades, recintos, organizaciones no gubernamentales, consejos de la niñez y adolescencia, organismos internacionales, asociaciones de jubilados, centros de capacitación e investigación, gremios profesionales, agricultores, medios de comunicación, instancias del gobierno nacional, artesanos, juntas parroquiales, dirigentes laborales, comunas y autoridades locales, todos unidos para enfrentar con entusiasmo los retos que le demanda el siglo XXI a su ciudad, por cuanto en el ámbito local, existe un solo mandante, de quien depende el futuro de su cantón: el ciudadano.

Planificación para del desarrollo cantonal



Como se ha planteado anteriormente, la Historia de la Ciudad permitió evidenciar y definir a la cooperación y la creatividad como los factores precursoros que dieron inicio a la vida urbana, al nacimiento y desarrollo de las ciudades. Fue preciso recordar el origen de las ciudades para comprender y ratificar que en la actualidad la planificación participativa se constituye en el mecanismo idóneo para rescatar estos factores y generar en las ciudades del siglo XXI una construcción colectiva del futuro de nuestras urbes. Reinstaurar la cultura de la cooperación integrada al conocimiento y a las más vigentes metodologías de planificación es el camino para afrontar los grandes retos que cada ciudad enfrenta en el presente siglo.

Se ha señalado ya que a partir de la expedición de la Ley de Régimen Municipal de 1949, nace la responsabilidad de formular e implementar planes locales para los gobiernos municipales del Ecuador, presentándose desde aquella fecha algunos casos interesantes de analizar, especialmente en las ciudades capitales de provincia. Hoy en día, como se resaltó en el componente anterior, es imposible concebir un proceso de planificación para el desarrollo sin contar con la cooperación y participación de los actores sociales locales.

Bajo estas premisas, es importante recalcar que el proceso de planificación no se enfoca exclusivamente en la redacción de un documento denominado *Plan de Desarrollo*; sus horizontes son superiores y se concentran en generar una

cultura de cooperación entre actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, para la identificación e implementación conjunta de aquellas políticas, planes y proyectos prioritarios que requiere la ciudad. De ahí la importancia de generar procesos de fortalecimiento de la cooperación y participación ciudadana previo, durante y con posterioridad a la formulación del plan.

El presente acápite, se concentra en analizar cada uno de los elementos que debe considerarse en la formulación de planes de desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente, particularmente en la Guía para la Formulación Participativa de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial expedida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Al respecto, estos dos últimos cuerpos legales, en sus artículos 295 y 42 respectivamente, establecen lo siguiente:

COOTAD.- Artículo 295.- Planificación del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta.

La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación.

COPFP.- Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

a) **Diagnóstico.** Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;

b) **Propuesta.** Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,

c) **Modelo de gestión.** Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

Diagnóstico cantonal

El diagnóstico cantonal constituye el punto de partida para la formulación del plan de desarrollo local. De la calidad del diagnóstico depende la calidad del plan local, pues en él se plasman todos los requerimientos, necesidades y retos presentes y futuros, que justifican la implementación de las políticas, programas y proyectos. Bajo este esquema, «se necesita que haya, efectivamente,

una condición objetiva que afecte de manera diferenciada a grupos o sectores sociales o al conjunto de la población [...]» (SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, 2009: p. 23) para la emisión de una política pública. No puede generarse un proyecto, menos aún un programa o política cantonal, sin un requerimiento o necesidad que lo justifique.



Dada la importancia señalada, dos requerimientos previos son imprescindibles para asegurar un diagnóstico sólido que examine exhaustivamente la realidad cantonal: información y participación de los actores sociales. En este sentido, el Centro de Información Estadístico cantonal cumple uno de sus principales objetivos, dotar a la ciudadanía de información precisa y actualizada, sectorizada e incluso histórica, que permita analizar detenidamente la realidad cantonal vigente y sus tendencias de desarrollo. De igual manera, resultan esenciales los procesos de fortalecimiento de la cooperación y participación ciudadana, que además de permitir una real comprensión de la realidad social, productiva, cultural, territorial y general de la ciudad, aseguran continuidad en el fomento del trabajo conjunto entre actores sociales, autoridades y ciudadanía para el cumplimiento de los objetivos de ciudad plasmados en el documento denominado «plan de desarrollo». De ahí la importancia de la implementación previa de estos dos componentes.

Previo al inicio del diagnóstico, también es necesario tomar en cuenta tres consideraciones básicas: la coordinación de la planificación con otros niveles de gobierno, las principales características del diagnóstico cantonal bajo el esquema de planificación participativa, así como el procedimiento para su elaboración y los resultados esperados. Estas consideraciones previas permiten organizar la ejecución del diagnóstico, para que más allá de cumplir con las normas procedimentales vigentes, los resultados del mismo constituyan una base firme para la formulación de los demás elementos que integran el proceso de planificación participativa para el desarrollo integral de la urbe.

Articulación con otros niveles de gobierno

Conforme se enfatizó durante el componente de fortalecimiento de la participación ciudadana, el fomento de la vecindad en el territorio, la producción

y el gobierno, constituyen elementos esenciales para impulsar una real cooperación, una mancomunidad entre actores sociales públicos y privados, para la consecución de los principales objetivos de la ciudad. Las instituciones que conforman los otros niveles de gobierno, como son el parroquial, provincial, regional y de gobierno central, constituyen la mayoría de los actores sociales que representan al sector público; los que deben coordinar sus esfuerzos con los de los sectores privados de la ciudad, a fin de asegurar el cumplimiento de metas y objetivos comunes. Esta articulación se da en primer lugar con los gobiernos parroquiales rurales y la integración de sus planes con el plan cantonal; así como, la coordinación de la urbe con otras ciudades, los demás niveles de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a lo determinado en el artículo 299 del COOTAD, que señala lo siguiente:

Artículo 299.- Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerá las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo.



Esta articulación se vuelve efectiva con la integración de representantes de las instituciones públicas en cada una de las instancias de diagnóstico que realicen las subcomisiones, comisiones y asambleas de planificación. El esfuerzo del gobierno cantonal, en esta perspectiva, radica en asegurar la presencia de delegados de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones públicas a fin de que confluyan en el proceso de planificación cantonal.

Muy importante también resulta la coordinación con ciudades vecinas y sus autoridades. Muchos proyectos de equipamiento urbano, por ejemplo, pueden realizarse de manera mancomunada entre ciudades de una misma región, co-

laborando conjuntamente en la atención a necesidades comunes. Sistemas de recolección de desechos sólidos, servicios de rastro o faenamiento, sistemas de comercialización, sistemas de agua potable y articulación del turismo, constan como ejemplos de proyectos que pueden hermanar y compartir los cantones en la atención a requerimientos locales y regionales. De acuerdo con su especialidad y recursos varios cantones pueden compartir proyectos comunes. Por estos motivos, en las actividades de diagnóstico y planificación en general, resulta indispensable la presencia de representantes del sector público para la adecuada articulación de los proyectos de la urbe con los distintos niveles de gobierno que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha establecido.

Principales características del diagnóstico cantonal

El diagnóstico cantonal debe cumplir con al menos tres características básicas: participativo, integral y sustentado. La implementación del componente de fortalecimiento de la cooperación y la participación ciudadana, asegura un diagnóstico participativo e inclusivo, en el que todos los actores locales, sin distinción alguna, contribuyen en el análisis de sus requerimientos desde los enfoques territoriales, productivos y de gobierno.

Para asegurar un análisis integral de la realidad cantonal, se recomienda la elaboración de diagnósticos sectoriales por cada una de las comisiones y subcomisiones generadas para la formulación del plan de desarrollo, a fin de que la asamblea de planificación pueda armonizar e integrarlos en un solo diagnóstico general que permita: en primer lugar evaluar cómo se encuentra la urbe en cada uno de los ámbitos que la componen; y en segundo lugar generar una línea de base cantonal que evidencie el estado y las tendencias de desarrollo en el que se encuentra la urbe.

Finalmente, el diagnóstico debe fundamentarse en información estadística, documental e informática, histórica y actualizada que sustente cada uno de los requerimientos o necesidades que se detecten en las comisiones y subcomisiones de planificación.

Estas tres características aseguran un análisis exhaustivo de la realidad cantonal y permite la formulación de proyectos que se concentren en resolver problemáticas reales que el cantón y su población debe atender para asegurar su desarrollo sostenible.

Visión cantonal

La construcción de la Visión constituye una etapa neurálgica en la formulación del plan de desarrollo; si bien se trata solo de una frase, ésta sintetiza la imagen o modelo de la ciudad que se pretende alcanzar y orientará todos los esfuerzos cantonales para hacerla realidad. De ahí la importancia de observar ciertos parámetros en su elaboración, a fin de lograr que la ciudadanía, autoridades y actores sociales de la urbe, se sientan comprometidos e identificados con esa ciudad del futuro que desean construir.

- **Participativa y consensuada.** En la planificación tradicional, el gerente de una empresa determinaba el rumbo de la misma. Hoy en día se observa que sin el esfuerzo colectivo de todos quienes forman parte de la empresa, se generan barreras difíciles de franquear a la hora de conseguir las metas institucionales. Para el caso de las ciudades, la situación es aún más evidente, aquellas ciudades que crecen desarticuladas y de manera desordenada son un claro ejemplo de la falta de participación y consenso en la construcción colectiva del futuro de la urbe. En este sentido, resulta imprescindible que la imagen del futuro de la urbe, sea levantada en conjunto por todos los estamentos que la conforman y que refleje ese sueño colectivo al que se dirigirán los esfuerzos de sus habitantes, otorgando continuidad y consistencia a las políticas, programas y proyectos que se formulen para el efecto, e incentivando el factor de la cooperación en la cultura urbana.
- **Fuente de identidad local.** La visión es también una frase de empoderamiento que debe tener la capacidad de integrar a la urbe entorno al proceso de construcción colectiva de su futuro, generando en sus habitantes un sentido de pertenencia e identificación con su terruño y con las principales características sociales y territoriales de su cantón, a fin de promover la unión de esfuerzos entre los actores sociales para materializar la ciudad ideal en la que desean convivir.
- **Integral.** Si bien el proceso para la formulación del plan se ampara en análisis sectoriales, conforme a las actividades que se desarrollan en la urbe y su relación con el territorio y sus distintas localidades, la Visión cantonal debe conjugarse en una sola, que identifique a todos y cada uno de los sectores que la componen, así como el sentir de todos sus ciudadanos.
- **Temporal.** La formulación de la Visión es a largo plazo, con un alcance de al menos quince años, a fin de dotar de *continuidad* al plan de desarrollo y asegurar la consecución de los objetivos trazados. Si bien la visión no está escrita en piedra, es importante considerar que un cambio en la visión significa modificar la ciudad ideal construida anteriormente; y por ende, redireccionar los esfuerzos articulados entorno a la imagen inicial de la ciudad

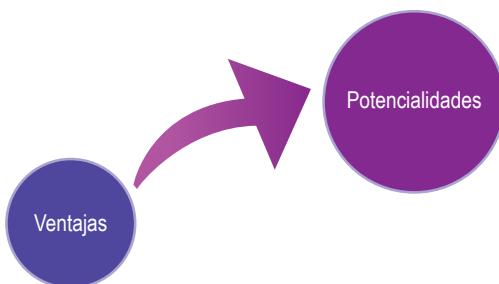
del futuro. La modificación permanente de la visión de una ciudad, sin lugar a dudas desorientará los esfuerzos colectivos diluyendo la capacidad de integrarlos para generar cambios significativos en la urbe y la atención a sus principales requerimientos presentes y futuros.

- **Concisa.** Los parámetros señalados implican un gran reto para la formulación de la Visión cantonal, a la cual hay que sumar la posibilidad de sintetizarla en un solo enunciado, que siendo preciso englobe ese ideal de ciudad a alcanzar, conciliando los distintos intereses, valores y desafíos que conllevan sus ciudadanos.
- **Sustentada.** La Visión debe fundamentarse en el diagnóstico cantonal y la información del Centro de Información Estadística Cantonal, a fin de evitar que al trazar o diseñar el futuro de una ciudad se corra un doble riesgo: por una parte dibujar un futuro irrealizable, alejado de la realidad y potencialidades de la urbe; y, por otra, determinar cambios que no modifiquen profundamente a la ciudad ni generen el desarrollo integral de la misma.

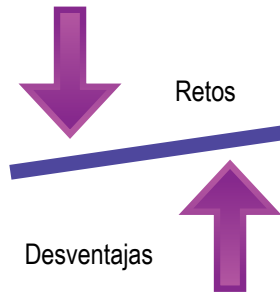
Para asegurar el cumplimiento de estos parámetros, se recomiendan dos etapas en la formulación de la visión cantonal. La primera relacionada con la formulación de visiones sectoriales conforme a cada una de las comisiones de planificación; y la segunda, para la integración de todas ellas en la formulación de la visión cantonal.

Visiones sectoriales

Durante la fase de diagnóstico se realizaron un conjunto de análisis para comprender la realidad cantonal, incluso con ciertas metodologías se dio ya un primer acercamiento al futuro de la urbe y sus posibles escenarios. Para la formulación de las visiones sectoriales, cada comisión de planificación, en conjunto con las subcomisiones que la integran, debe en primer lugar extraer del diagnóstico cantonal aquellas ventajas sociales y territoriales que presenta la urbe en su área determinada, aquellas características propias del cantón que le permiten destacarse y se constituirán en las potencialidades que a futuro se debe fomentar y fortalecer para el progreso de la urbe.



En una segunda instancia, cada comisión debe extraer del diagnóstico cantonal, aquellas desventajas y carencias que presenta la ciudad, tanto en lo relativo al equipamiento urbano, así como a los requerimientos sociales, productivos, ambientales y demás que padezca la ciudad en la actualidad, a fin de asumirlas como los retos que la urbe debe superar a corto, mediano y largo plazo.



Posteriormente, cada comisión determina su visión sectorial conjugando las ventajas sociales y territoriales, manifestadas como las potencialidades en cada área en la urbe, con las desventajas presentes, manifestadas como los grandes retos a enfrentar para alcanzar la ciudad ideal a largo plazo. La visión sectorial además de contribuir para la formulación de la visión cantonal, se constituye en un marco referencial y emblemático para la etapa respectiva de programación de proyectos.



Integración de la Visión cantonal

Finalmente, de cada visión sectorial se extraen sus principales marcos referenciales para articularlos en la visión cantonal, que con el esfuerzo mancomunado de los principales actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, se desea alcanzar a futuro. A continuación se presenta un ejemplo tomado del Plan de Desarrollo Cantonal *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*:

Tabla 8.
Ejemplo de visión cantonal

Visiones Sectoriales	
<p>Educación, cultura y deportes</p> <p>Portoviejo en el 2020 es un cantón referente provincial y nacional de excelencia educativa, libre de analfabetismo, donde todos los niños y las niñas tienen acceso a una educación básica de calidad y calidez, con maestros competentes, escuelas y colegios equipados con adelantos tecnológicos del siglo XXI y universidades e institutos superiores que preparan profesionales capaces de asumir retos que propendan a un desarrollo económico y social con equidad, revalorizando nuestra cultura y en armonía con la naturaleza.</p>	<p>Salud y bienestar social</p> <p>Portoviejo en el 2020 garantiza a su población el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, además de los específicos de acuerdo a la edad y género, a través de un sistema universal, integral e integrado de salud y bienestar social de calidad y calidez. Con una ciudadanía activamente responsable, que participa, exige y demanda el buen vivir, siendo un referente para la provincia y el país.</p>
<p>Seguridad, transporte y turismo</p> <p>Portoviejo en el 2020 es un cantón seguro, con turismo desarrollado y transporación responsable.</p>	<p>Desarrollo productivo</p> <p>Portoviejo en el 2020 es altamente competitivo, gracias a su producción sostenible y sustentable, garantizando el buen vivir de su población.</p>
<p>Medioambiente, aseo e higiene</p> <p>Portoviejo en el 2020 es un cantón productivo y sustentable, con una elevada participación comunitaria, que mejora la calidad de vida de su población.</p>	<p>Planificación territorial y obra pública</p> <p>El Cantón Portoviejo en el 2020 planifica y gestiona su territorio integralmente desde un enfoque de reducción de riesgo, ambiental y productivo, de forma intersectorial y participativa con servicios básicos e infraestructura eficiente en donde los actores sociales son los líderes del proceso, constituyéndose en un suelo seguro, humano, equitativo, transparente, democrático y sustentable.</p>
Visión Cantonal	
<p>Portoviejo, centro de desarrollo regional que colabora en la orientación e integración del aporte de las ciudades y cantones de la provincia en la planificación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional y nacional y en la implementación participativa de nuevas oportunidades de desarrollo, inclusión social y bienestar general de su ciudadanía.</p>	

Fuente: *Plan de desarrollo Futuro Ahora: Portoviejo 2020.*

Como puede observarse en el ejemplo, la visión de carácter cantonal asume de las visiones sectoriales sus principales referentes:

- Portoviejo: referente provincial y nacional
- Con una ciudadanía activamente participativa
- Que garantiza el buen vivir de su población
- Planifica y gestiona su territorio integralmente

No existe marco metodológico ni jurídico que establezca un mecanismo único para la formulación de la visión cantonal, por el contrario, dotar a los actores sociales de la mayor amplitud para su formulación, fomenta su participación y asegura los mayores niveles de apoyo y respaldo al proceso de planificación y a la futura implementación de políticas, programas y proyectos cantonales. Sin embargo, la metodología expuesta justamente se enfoca en asegurar consensos y una visión que cumpla con los parámetros desarrollados en el presente acápite.

La construcción de consensos y compromisos amplios respecto a objetivos de largo plazo se vuelve un requisito indispensable. Surge así la necesidad de formular, a partir del diagnóstico compartido, una visión estratégica del futuro que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses de los distintos sectores de la sociedad. La construcción de la visión compartida es un proceso en que se forjan las confianzas para garantizar que la colaboración sea el sostén principal para la transformación. Un proceso que tiene facetas múltiples en que cada actor es capaz de trascender sus propios intereses, sin dejarlos de lado, con el fin de satisfacer el interés colectivo. Sin el compromiso activo de todos, no tendrá fuerza transformadora requerida. (CEPAL, Leiva Lavalle, 2012: p. 48).

Misión cantonal

La Misión convierte a la Visión en acción, determina los lineamientos a seguir para hacer realidad la visión. Mientras la visión nos señala la meta a alcanzar en un futuro, la misión establece cómo llegar a ella desde el presente, partiendo de las capacidades sociales y territoriales vigentes, fija el marco referencial para las actividades públicas y privadas a emprenderse en la ciudad por parte de los actores sociales e instituciones que conviven en ella.

La misión, al igual que la visión, también requiere de alta participación y consenso en su proceso de formulación. Se la establece a largo plazo para asegurar continuidad en el compromiso de los actores públicos y privados y generar identidad con el curso de acción acordado para alcanzar la visión cantonal, por lo que se recomienda la misma metodología para su formulación. A diferencia de la visión, en la planificación cantonal la formulación de la misión se la rea-

liza concentrándose en el «Cómo»: ¿cómo convertir a nuestras ventajas en potencialidades? y ¿cómo alcanzar los retos cantonales?

Misiones sectoriales

Las misiones sectoriales se formulan en función de las visiones sectoriales, enfocándose inicialmente en las acciones requeridas para transformar las ventajas identificadas en el diagnóstico cantonal, en futuras potencialidades del cantón, a fin de establecer el marco estratégico que guiará la programación de las actividades en el área durante la vigencia del plan de desarrollo.



En segunda instancia, partiendo de las desventajas, carencias y principales requerimientos identificados en el diagnóstico cantonal, se determina el accionar para enfrentarlos, constituyéndose así el marco referencial que encausa los esfuerzos del cantón para enfrentar los principales retos que presenta el área en la actualidad.



Finalmente se integran los accionares en la misión sectorial estableciendo de esta manera, una misión que se constituye en el máximo referente para la determinación de las políticas, programas y proyectos a incorporarse en el plan de desarrollo. Al igual que para la visión, no existe una metodología o normativa que determine un único procedimiento para su formulación, lo indispensable es que la misión cantonal establezca los lineamientos principales para guiar los esfuerzos públicos y privados de la urbe hacia la materialización de la ciudad ideal descrita en la visión cantonal. A continuación se presenta como ejemplo, la misión cantonal establecida para el Plan de Desarrollo Cantonal *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*.

Tabla 9.
Ejemplo de misión cantonal

Misiones Sectoriales	
<p>Educación, cultura y deportes</p> <p>Garantizar una educación incluyente, de calidad y calidez como pilar para el desarrollo integral del cantón en base a la colaboración y armónica coordinación entre todas las instituciones públicas y privadas.</p>	<p>Salud y bienestar social</p> <p>Promover la participación ciudadana en la construcción democrática de políticas públicas con enfoque de derechos que garanticen el desarrollo integral del ser humano, a través de acciones de fomento, prevención y atención en salud y bienestar social en el cantón Portoviejo.</p>
<p>Seguridad, transporte y turismo</p> <p>Establecer una coordinación permanente entre las organizaciones de los sectores de turismo, transporte y seguridad que garanticen productos y servicios de calidad.</p>	<p>Desarrollo productivo</p> <p>Dinamizar la producción y la economía, del cantón Portoviejo, con sentido de responsabilidad social y ambiental, de manera participativa, insertándolas en el contexto nacional e internacional, para hacerlo competitivo y brindar un mejor nivel de vida a sus habitantes.</p>
<p>Medio ambiente, aseo e higiene</p> <p>Promover participativamente políticas públicas, programas y proyectos con enfoque ambiental y de riesgo, donde el Municipio lidere la gestión de recursos naturales, con énfasis en el manejo de la cuenca del Río Portoviejo.</p>	<p>Planificación territorial y obra pública</p> <p>El Cantón Portoviejo para lograr su visión implementa las normativas legales necesarias, desarrolla niveles óptimos de coordinación interinstitucional, controla el crecimiento urbano, potencia procesos de planeación desde y con las comunidades, diseña el territorio cuyo eje es el ser humano, elabora y ejecuta proyectos con enfoque de sostenibilidad.</p>
Misión Cantonal	
<p>Portoviejo, como centro de desarrollo regional, está llamado a conducir y coordinar permanentemente con las instituciones públicas y privadas cantonales la dotación de servicios públicos¹⁴³ y servicios sociales¹⁴⁴ de calidad; elevar sostenidamente el nivel de vida de la ciudadanía, y promover el desarrollo urbano y rural del Cantón, a través de una amplia participación ciudadana con visión y gestión moderna.</p>	

Fuente: *Plan de desarrollo Futuro Ahora: Portoviejo 2020.*

143 **Servicios Públicos** = Agua potable y alcantarillado + Aseo, construcción y mantenimiento de parques, plazas y demás espacios públicos + Aluminado público + obras públicas + parque industrial, comercial y profesional + Turismo + Medio Ambiente + otros servicios públicos. (Artículos., 13 y 15 Ley Orgánica de Régimen Municipal) (Año 2007 – 2008).

144 **Servicios Sociales** = Educación + Cultura + Deportes + Asistencia Social. (Artículos.12, 13 y 15 Ley Orgánica de Régimen Municipal) (Año 2007 – 2008).

Líneas estratégicas

Las líneas estratégicas se derivan de la misión y «establecen el marco básico de políticas para la elaboración de los programas y proyectos de inversión de carácter estratégico.» (CEPAL, Lira: p. 19). Cada enunciado incorporado, en la misión, se constituye en una línea estratégica para alcanzar la visión, de ahí que los proyectos, programas y políticas que se emitan durante la vigencia del plan de desarrollo se fundamentarán en las líneas estratégicas a fin de asegurar su contribución a la materialización de la ciudad ideal determinada en la visión cantonal.

Finalizando el ejemplo del Plan de Desarrollo *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*, se citan las líneas estratégicas determinadas en ese proceso:

Tabla 10.
Ejemplo de líneas estratégicas cantonales

Misión Cantonal
<p>Portoviejo, como centro de desarrollo regional, conducir y coordinar permanentemente con las instituciones públicas y privadas cantonales, la dotación de servicios públicos¹⁴⁵ y servicios sociales¹⁴⁶ de calidad; elevar sostenidamente el nivel de vida de la ciudadanía, y promover el desarrollo urbano y rural del Cantón, a través de una amplia participación ciudadana con visión y gestión moderna.</p>
Líneas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none">• Determinar e implementar políticas, programas y proyectos cantonales sostenidos, con la participación de todas las instituciones públicas y privadas, como centro de desarrollo regional.• Dotar de Servicios Públicos y Sociales de calidad para elevar sostenidamente el nivel de vida de la ciudadanía.• Promover el desarrollo urbano y rural del Cantón; y,• Establecer una gestión de Gobierno Cantonal moderna con amplia participación ciudadana.

Fuente: *Plan de desarrollo Futuro Ahora: Portoviejo 2020*.

145 **Servicios Públicos** = Agua potable y alcantarillado + Aseo, construcción y mantenimiento de parques, plazas y demás espacios públicos + Alumbrado público + obras públicas + parque industrial, comercial y profesional + Turismo + Medio Ambiente + otros servicios públicos. (Artículos. 12, 13 y 15 Ley Orgánica de Régimen Municipal) (Año 2007 – 2008).

146 **Servicios Sociales** = Educación + Cultura + Deportes + Asistencia Social. (Artículos. 12, 13 y 15 Ley Orgánica de Régimen Municipal) (Año 2007 – 2008).

El marco estratégico compuesto por la Visión, Misión y Líneas Estratégicas, permite que la ciudad entera, todo su tejido social construya un futuro común asumiendo los grandes retos que en la actualidad presenta la urbe y fortaleciendo las ventajas competitivas en cada uno de los ámbitos que la constituyen. La formulación participativa de estas herramientas de planificación rescatan los factores de la cooperación y la creatividad, organizando y enfocando los emprendimientos mancomunados de actores sociales, autoridades y ciudadanía en general en favor del desarrollo integral de la urbe.

Formulación, priorización y programación de proyectos cantonales

Los esfuerzos en la formulación participativa de la Visión, Misión y Líneas Estratégicas cantonales no se concretarán sin una definición y priorización de proyectos igualmente participativa. Esta es la etapa en la que mayores divergencias pueden presentarse, más aún cuando los recursos presupuestarios sean escasos. Por este motivo, se recomienda la adopción de una metodología general de formulación, definición y priorización de proyectos, que permita fortalecer el proceso de concertación en la planificación de la urbe, al tiempo de programar estratégicamente la atención a los principales requerimientos vigentes y desencadenar una cultura de planificación a mediano y largo plazo que impulse el progreso de la urbe en todos sus ámbitos.

En este sentido, previo a enfocarse en los proyectos a seleccionar, es indispensable aprobar participativamente las herramientas de formulación de proyectos, así como los parámetros para su priorización.

Herramientas para la formulación de proyectos. Las herramientas para la formulación de proyectos cantonales se adoptan para estandarizar mecanismos para su definición, así como permitir su correspondiente priorización, programación y posterior seguimiento. Se recomienda la mayor sencillez en los formatos de perfiles de proyectos que se establezcan para el efecto, con la precaución de incluir al menos los siguientes ítems:

- **Justificación del proyecto.** Descripción del requerimiento, carencia o necesidad que se desea atender, fundamentándose en los resultados del diagnóstico cantonal, los informes, indicadores y línea base del Centro de Información Estadística cantonal y la línea estratégica que orienta la ejecución del proyecto.
- **Duración total del proyecto.** Desde el arranque hasta su finalización, incluye las etapas de estudios, planificación y ejecución.
- **Presupuesto total del proyecto.** Con detalle de la o las fuentes de financiamiento, ya sean públicas y/o privadas.

- **Responsables de la ejecución del proyecto.** Actores públicos como privados.
- **Fases del proyecto.** Descripción de cada una de las etapas del proyecto, señalándose con claridad tanto los productos correspondientes a cada etapa, como los mecanismos de evaluación y sus responsables.
- **Nivel de impacto.** Especificar los resultados finales o productos finales esperados en función de la línea estratégica de planificación y los indicadores de seguimiento y evaluación cantonal.

Parámetros para la priorización de proyectos. Los parámetros para la priorización de proyectos se adoptan para, además de alejar presiones o intereses ajenos a los objetivos comunes para el desarrollo de la urbe, establecer un mecanismo objetivo y estandarizado para organizar la selección de proyectos a corto, mediano y largo plazo por parte de cada una de las subcomisiones, comisiones y asamblea de planificación participativa cantonal.

En primer lugar está la aprobación consensuada de los *parámetros de priorización*. Por ejemplo, para una ciudad que cuenta con reducidos recursos financieros, un parámetro de priorización de sus proyectos puede ser el *Presupuesto*; si la ciudad además tiene como objetivo atender a requerimientos estructurales que afectan a la integridad de la urbe, puede también incorporarse el parámetro de *Impacto* de sus proyectos; finalmente, si presenta necesidades de atención inmediata para impulsar su desarrollo, puede aplicarse también el parámetro de *Tiempo de Ejecución* de sus proyectos. Las posibilidades son diversas, lo indispensable es establecer parámetros que se ajusten a la realidad cantonal y que se generen como resultado de un proceso de socialización y consenso entre actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, a fin de democratizar el proceso de priorización de proyectos cantonales, reflejar los reales requerimientos de la urbe, fortalecer su proceso de planificación participativa y evitar la intromisión de intereses individuales o particulares.

Tabla 11.
Ejemplo de parámetros de priorización

Parámetros de Priorización.	Presupuesto (P)	Impacto (I)	Tiempo de Ejecución (T)
-----------------------------	-----------------	-------------	-------------------------

En segundo lugar, una vez acordados los parámetros de priorización, se procede a su delimitación determinando los componentes que lo integran y su correspondiente mecanismo de valoración. Continuando con el ejemplo, para priorizar en escasos recursos financieros, el parámetro Presupuesto puede definirse en relación a los montos requeridos para la ejecución de los proyec-

tos cantonales, adoptando componentes que sean valorados con menor puntuación para los proyectos que demanden mayores recursos para su ejecución; ante el objetivo de atender a requerimientos estructurales que afecten a la integridad de la urbe, el parámetro Impacto puede definirse en relación al ámbito de los proyectos cantonales, estableciendo una mayor valoración para aquellos que resuelvan problemáticas a nivel de toda la urbe; finalmente ante la urgencia de atención de las necesidades inmediatas cantonales, el parámetro de *Tiempo de Ejecución*, puede definirse en medidas de tiempo determinadas, otorgando una mayor valoración para aquellos proyectos de más urgente ejecución. A continuación una tabla con el citado ejemplo:

Tabla 12.
Ejemplo de valoración de los parámetros de priorización

Parámetros de Priorización	Presupuesto (P)		Impacto (I)		Tiempo de Ejecución (T)	
	Componentes ¹⁴⁷	Valoración	Componentes	Valoración	Componentes	Valoración
Hasta Contratación Directa		5	Nivel Cantonal	10	Semestral	5
Hasta Menor Cuantía		4	Nivel Urbano	6	Anual	4
Hasta Cotización		3	Nivel Rural	5	2 Años	3
Hasta Licitación		2	Nivel Parroquia Rural	2	5 Años	2
Contratación Integral		1	Nivel Parroquia Urbana	1	Más de 5 Años	1

Fuente: Elaboración del autor.

Finalmente, se procede a ponderar los parámetros de priorización y establecer una calificación en relación a la importancia que existe entre ellos. Continuando con el ejemplo, la ciudad ante el limitado presupuesto y la urgencia de generar cambios profundos en la urbe, puede adoptar la siguiente ponderación a sus parámetros de priorización: Presupuesto: 30%, Impacto: 60%; y, Tiempo de Ejecución: 10%.

Una vez establecidos, definidos y ponderados los parámetros de priorización, es posible comparar y seleccionar los proyectos cantonales que, de acuerdo a la realidad la urbe, deberán priorizarse para la mejor atención a las desventajas,

147 De conformidad con la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, para el año 2013 los montos de contratación pública eran los siguientes: Contratación Directa de Consultoría: US\$ 52,218.54, Menor Cuantía de Obras hasta: US\$ 182,764.89, Cotización de Obras hasta: US\$ 783,278.11, Licitación de Obras hasta: US\$ 26'109,270.27; y, Contratación Integral de Obras por Precio Fijo desde: US\$ 26'109,270.28.

carencias o necesidades de la urbe, así como también para fortalecer sus potencialidades, como puede apreciarse en las siguientes tablas:

Tabla 13.
Ejemplo de ponderación y calificación de proyectos

Parámetros de Priorización	Presupuesto (P)		Impacto (I)		Tiempo de Ejecución (T)	
	Componentes ¹⁴⁸	Valoración	Componentes	Valoración	Componentes	Valoración
Hasta Contratación Directa		5	Nivel Cantonal	10	Semestral	5
Hasta Menor Cuantía		4	Nivel Urbano	6	Annual	4
Hasta Cotización		3	Nivel Rural	5	2 Años	3
Hasta Licitación		2	Nivel Parroquia Rural	2	5 Años	2
Contratación Integral		1	Nivel Parroquia Urbana	1	Más de 5 Años	1

Fuente: Elaboración del autor.

Proyecto X: P(5) I(1) T(5) **Proyecto Y:** P(3) I(6) T(4) **Proyecto Z:** P(1) I(10) T(1)

Tabla 14.
Ejemplo de priorización de proyectos

Parámetros Priorización	Presupuesto (P)			Nivel Impacto (I)			Tiempo Ejecución (T)			Puntaje Total
	Valoración (V): 1-5.	Ponderación (30%)	Subtotal (V*30/5)	Valoración (V): 1-10.	Ponderación (60%)	Subtotal (V*60/10)	Valoración (V): 1-5.	Ponderación (10%)	Subtotal (V*10/5)	
Proyecto X	5	30	30	1	60	6	5	10	10	46
Proyecto Y	3	30	18	6	60	36	4	10	8	62
Proyecto Z	1	30	6	10	60	60	1	10	2	68

Fuente: Elaboración del autor.

148 De conformidad con la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, para el año 2013 los montos de contratación pública son siguientes: Contratación Directa de Consultoría: US\$ 52,218.54, Menor Cuantía de Obras hasta: US\$ 182,764.89, Cotización de Obras hasta: US\$ 783,278.11, Licitación de Obras hasta: US\$ 26'109,270.27; y, Contratación Integral de Obras por Precio Fijo desde: US\$ 26'109,270.28.

Ahora bien, es preciso señalar que las realidades cantonales son complejas y demandan análisis de mayor profundidad al momento de definir, valorar y ponderar los parámetros de priorización. Existe un sin número de criterios que pueden ser fundamentales para una ciudad al momento de priorizar sus proyectos, como el nivel de complementariedad con otros proyectos cantonales, el nivel de impacto ambiental, la procedencia de las fuentes de financiamiento, la generación de empleo local, la transferencia de tecnología, el nivel de dependencia con otros niveles de gobierno para la ejecución del proyecto, entre los principales ejemplos. Lo fundamental es establecer un sistema consensuado acorde a la realidad cantonal, que sea aplicado de manera general para evaluar a todos y cada uno de los proyectos cantonales. A continuación un ejemplo tomado del proceso de formulación del Plan de Desarrollo *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*:

Tabla 15.
Ejemplo de priorización de proyectos

No. Proyecto	Nombre del Proyecto	Mesa Proponente	Nivel de Impacto							Nivel de Esfuerzos			Nivel Dependencia												
			Salud	Bienestar	Educación	Trabajo	Desarrollo	Total Corto Plazo	Planificación	Gestión/ Coordinación	Implementación	Económico	Total Corto Plazo	Municipio	Prefectura	Gobierno Central	Sociedad Civil	Total Corto Plazo	Prioridad Proyecto Corto Plazo	Prioridad Proyecto Mediano Plazo	Prioridad Proyecto Largo Plazo	Prioridad Proyecto Corto Plazo	Prioridad Proyecto Mediano Plazo	Prioridad Proyecto Largo Plazo	
11	Fortalecimiento y Constitución de los Concejos de Planificación Participativa Cantonal	T	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	35	33	35
12	Proyecto Municipal para la aplicación de la Ley de Transparencia	T	Bajo	Bajo	Bajo	Sin Efecto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Sin Efecto	Sin Efecto	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	17	15	13	
13	Instrumentos de rendición de cuentas	T	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Bajo	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	35	33	33
14	Presupuestos Participativos	T	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	35	33	37
15	Sistema de administración compartida de equipamientos y servicios públicos	T	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	35	33	35

Fuente: Plan de desarrollo *Futuro Ahora: Portoviejo 2020*.

Proceso de formulación, priorización y programación de proyectos cantonales

Un *proyecto cantonal* es un emprendimiento público y/o privado, que partiendo del diagnóstico cantonal identifica una necesidad, carencia o requerimiento, para atenderla efectiva, eficiente y oportunamente, fundamentándose en una línea estratégica del plan de desarrollo local. Es importante presentar esta definición por cuanto si bien un plan participativo tiene como objetivo fundamental encaminar los esfuerzos públicos y privados para el desarrollo local, no todos los proyectos privados pueden considerarse como proyectos cantonales; por el contrario, sí es un objetivo que todos los esfuerzos públicos se guíen y fundamenten en el plan de desarrollo y se incorporen al mismo constituyéndose en proyectos cantonales.

Una vez aprobadas participativamente las herramientas de formulación de proyectos, así como los parámetros de priorización de los mismos, el proceso para la formulación, priorización y programación de proyectos, comprende al menos las siguientes fases:

Formulación de proyectos. Elementos fundamentales en la formulación de proyectos cantonales son, en primer lugar su justificación, en segundo lugar su alineación con las líneas estratégicas de planificación; y, finalmente, los mecanismos para evaluar su impacto, como puede observarse en la herramienta de formulación de proyectos descrita anteriormente.

El levantamiento del presupuesto requerido para la implementación del proyecto es también fundamental y a mayor detalle del mismo, mayor consistencia tendrá el perfil del proyecto. Con la finalidad de generar un presupuesto consolidado, que incorpore todos los ítems y valores requeridos para su cabal ejecución, durante esta fase se recomienda alejarse del estudio relacionado a las barreras o limitaciones presupuestarias que puedan existir en la actualidad, estas serán analizadas en fases posteriores. Lo primordial es concentrarse estrictamente en proponer proyectos muy bien sustentados, que resuelvan o atiendan los principales requerimientos cantonales de manera efectiva, eficiente y oportuna, fundamentados en el diagnóstico cantonal y la información del CIE y delimitando con mucha claridad el estado de la situación previo a la ejecución del proyecto, con el objetivo de evidenciar a futuro los resultados del mismo.

El proyecto cantonal se justifica en el problema a atender y se sustenta en la alternativa de solución que presenta. El análisis del problema y su solución constituyen los factores principales en la fase de formulación del proyecto.

La identificación del proyecto se fundamenta en el reconocimiento del problema, la explicación de los aspectos principales de éste y el planteamiento de las posibles alternativas de solución, es decir, nace con la identificación de un problema y termina con la identificación de alternativas de solución. Con frecuencia se cae en el error de expresar un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolverlo tales como: falta de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Hay que examinar la cuestión con mucho cuidado ya que a menudo las «soluciones» propuestas no resuelven el problema propiamente tal. Un crédito no ayuda si la producción que posibilita no puede colocarse en el mercado. Del mismo modo, un «problema», de residuos sólidos domiciliarios, definido como la «falta de un camión recolector», puede inducir a la compra de este, dejando sin análisis otras causas que motiven el problema como: un mal diseño de rutas, problemas en la operación, excesivos puntos de recolección, etc. no permitiendo de este modo el análisis de alternativas más eficientes y eficaces o simplemente dejando sin solución el problema. Estas prácticas tienden finalmente a no resolver las cuestiones de fondo, son erróneas e inducen a malas decisiones de inversión. Hay que evitar confundir un problema existente con la falta de una solución, ya que en planificación esto lleva a encarar prematuramente una opción determinada sin examinar otras alternativas. Hacer una buena identificación del problema es determinante para un buen resultado de un proyecto, ya que a partir de esto se establece toda la estrategia que implica la preparación del proyecto. No se puede llegar a la solución satisfactoria de un problema si no se hace primero el esfuerzo por conocerlo razonablemente. (CEPAL, Ortega *et al.*: p. 10).

Priorización sectorial. Mediante la aplicación de los parámetros de priorización previamente aprobados, se recomienda una fase de priorización sectorial a cargo de cada comisión, a fin de determinar del listado inicial de sus proyectos, aquellos cuya ejecución debe iniciarse a corto, mediano y largo plazo. En esta fase se genera el primer producto del proceso de priorización, correspondiente al *banco de proyectos cantonales*.

El banco de proyectos cantonales agrupa a todos los perfiles de proyectos analizados por las comisiones de planificación, no todos ellos serán priorizados para su ejecución a corto plazo, sin embargo, podrán ser analizados y considerados nuevamente para futuros procesos de programación.

Priorización y programación cantonal. En esta fase las comisiones de planificación, en conjunto, analizan y realizan una priorización final. Esta fase comprende al menos dos análisis indispensables. El primero relativo a la complementariedad de proyectos, que tiene como objetivo verificar por un lado que

no se de duplicidad de esfuerzos respecto a la atención a una misma problemática cantonal; y, por otro lado, la generación de los programas cantonales que se incorporarán a cada línea estratégica, agrupando a los proyectos complementarios entre sí para que, además de generar ahorro de recursos por su articulación, produzcan un impacto superior gracias a la implementación conjunta de los proyectos.

El segundo análisis de esta fase se relaciona con la programación presupuestaria, con el objetivo de seleccionar aquellos proyectos que, calificados como prioritarios a ejecutarse a corto plazo, pasen a formar parte, según corresponda, del presupuesto operativo anual del Gobierno Municipal, así como de los presupuestos participativos cantonales y/o de cogestión determinados en los artículos 8 del COPFP, 304 y 281 del COOTAD, que textualmente señalan lo siguiente:

COPFP

Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

COOTAD

Artículo 304.- Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

El sistema de participación ciudadana se constituye para:

c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;

Artículo 281.- La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

Finalmente, una vez priorizados y seleccionados los proyectos a ejecutarse a corto plazo, se recomienda organizar una agenda de desarrollo cantonal que incorpora los proyectos priorizados a corto, mediano y largo plazo que no pudieron ser incluidos en la programación presupuestaria inicial; así como la identificación de aquellos proyectos cantonales que, por sus máximas puntuaciones de priorización, son considerados como los proyectos estratégicos para

el desarrollo de la urbe, proyectos emblemáticos que además de dar soluciones trascendentales para la ciudad, se constituyen en referentes para el ciudadano y para su apropiación del proceso de planificación cantonal.

Como puede observarse el proceso de formulación, priorización y programación de proyectos cantonales, es un componente crítico dentro del levantamiento del plan de desarrollo, que requiere de enormes esfuerzos para la generación de consensos. Este proceso debe concluir con al menos los siguientes productos principales:

- Herramientas de formulación de proyectos
- Parámetros de priorización de proyectos
- Banco de proyectos cantonales
- Programas de las líneas estratégicas de planificación
- Planificación de presupuestos participativos, de cogestión y operativo anual
- Agenda de desarrollo cantonal
- Proyectos estratégicos cantonales

La visión, misión, líneas estratégicas, programas y proyectos cantonales, en conjunto con los mecanismos de seguimiento y evaluación que desarrollaremos al analizar el Sistema de Gestión de la Calidad para el desarrollo cantonal, conforman los principales componentes que deben observarse y concertarse en el proceso de formulación de un plan participativo para el desarrollo local. Las ciudades que logren construir un plan de desarrollo participativo de esta naturaleza tienen enormes garantías de éxito y un futuro promisorio.

La planificación para el desarrollo local y el ordenamiento territorial

El proceso de formulación del plan de desarrollo local tiene una estrecha y muy necesaria relación con la planificación del ordenamiento territorial. La nueva concepción de la ciudad debe reflejarse y apoyarse en un nuevo sistema de ordenamiento territorial, que responda al proceso de planificación realizado, a sus líneas estratégicas, programas y proyectos cantonales, pues el territorio es el escenario o medio para hacerlas realidad.

Si tomamos como ejemplo una ciudad que planifique proyectos cantonales para atender el déficit de vivienda y elevar los índices de calidad habitacional, estos no podrán iniciarse sin que previamente se hayan determinado nuevas políticas de habitabilidad y áreas útiles para edificaciones de vivienda en la urbe. Conceptos como vivienda digna y calidad de vida deberán ser analizados

y debatidos participativamente para aprobar nuevas políticas de vivienda en el nuevo ordenamiento territorial de la urbe; impedir la ejecución de proyectos que generen por ejemplo tugurios, con soluciones habitacionales que más allá de sus modernas fachadas, presentan interiores tan reducidos en los que es inimaginable una vida digna; proyectos sin espacios verdes ni áreas comunales adecuadas para el convivir de sus habitantes; más aún cuando acceder a dichas viviendas significa la inversión de los ahorros de toda una vida para los sectores menos favorecidos e incluso para los más pudientes. Permitir en una urbe este tipo de proyectos, además de afectar la economía de quienes lo habitan, deterioran la calidad de vida de toda la ciudad, deforman la estética de la urbe e incluso generan problemas de movilidad y tránsito en la misma; todos estos efectos negativos son resultado de una planificación del ordenamiento territorial ineficiente, desligada de procesos participativos de planificación.

La formulación de un plan de desarrollo participativo implica concertar un nuevo concepto de ordenamiento territorial en la urbe, que no solo permita la implementación de los nuevos proyectos cantonales planificados, sino que impulse los esfuerzos colectivos para la consecución de la nueva visión de la ciudad. Por citar otro ejemplo, una ciudad que se encuentre decidida a apoyar al sector productivo para articular sus actividades manufactureras e impulsar su industrialización mediante el establecimiento de una zona especial de desarrollo económico, aun cuando cuente con el respaldo y aprobación correspondientes del gobierno central, no la podrá implementar mientras no reforme su sistema de ordenamiento territorial. Los actores sociales, en conjunto con las autoridades locales y la ciudadanía en general, deberán debatir sobre las nuevas zonificaciones y la composición de los distintos sectores de la ciudad, para concertar la mejor ubicación de la zona especial de desarrollo económico, a fin de que, además de dotarle a la misma de los mejores accesos y equipamientos urbanos requeridos para que cumpla su funcionalidad productiva, ésta impulse el desarrollo integral de la ciudad, favoreciendo a todos los sectores que conviven en la misma.

La concepción tradicional del ordenamiento territorial, por regla general divorcia o separa la formulación de los planes de desarrollo e incluso responde a metodologías tradicionales de planificación; una planificación tecnocrática alejada de mecanismos de consenso, cooperación y participación ciudadana, se ampara en normas rígidas que difícilmente se adaptan a un mundo cada vez más dinámico.

Para superar los inconvenientes de la planificación tradicional, los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial se caracterizan por la implementación de componentes estratégicos y flexibles integrados a una ba-

se estructural heredada de la planificación tradicional. Las innovaciones en estos planes apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. La eficiencia como componente de operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan. La participación se constituye en el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad. Finalmente, los instrumentos de seguimiento y revisión del plan, así como los plazos de vigencia del Plan, conforman el soporte fundamental que permitiría adecuar la flexibilidad a lo largo del tiempo. (Lira, 2001: p. 6).

Al adoptarse un proceso de planificación participativa para el desarrollo, la urbe también se ve avocada a la formulación y aprobación de un plan participativo de ordenamiento territorial. Es así que el ordenamiento jurídico ecuatoriano resalta este factor, conforme lo dispone el artículo 296 del COOTAD, que señala textualmente lo siguiente:

Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.

Los instrumentos de planificación complementarios serán definidos y regulados por la ley y la normativa aprobada por los respectivos órganos de legislación de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para articular al ciudadano con su entorno, a la planificación del desarrollo de la ciudad con su planificación de ordenamiento territorial y concebir a la urbe

como el hábitat para el desenvolvimiento integral de sus habitantes, tres aspectos son imprescindibles. El primero concierne a la relación entre planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; el segundo respecto a los principales objetivos y contenidos del mismo; y el tercero relativo al procedimiento para la formulación del plan de ordenamiento.

Relación entre planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. El plan de desarrollo cantonal se constituye en el origen, en el punto de partida para la formulación del plan de ordenamiento territorial, a fin de que todos los proyectos cantonales incorporados al plan de desarrollo, que tienen relación con la organización territorial de la urbe, se puedan efectivizar. El plan de desarrollo cantonal puede incluir proyectos que no estén relacionados con el plan de ordenamiento territorial, sin embargo, éste último no puede contener proyectos que no se encuentren incluidos en el plan de desarrollo cantonal.

El plan de ordenamiento territorial debe guardar completa coherencia con el plan de desarrollo cantonal, pues el mismo se constituye en uno de los medios para concretar el plan de desarrollo; inclusive, es recomendable de una presentación conjunta de ambos planes para constatar su complementariedad.



Principales objetivos y contenidos del plan de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial implica observar al espacio físico de la urbe en su relación con todos los ámbitos que implican el desarrollo integral de sus ciudadanos; desde los aspectos productivos, sociales, ambientales y culturales, hasta los de movilidad, sanidad, riesgos y prevención de desastres, entre los princi-

pales. Dada su importancia, existen objetivos y contenidos mínimos que deben concertarse al planificar el ordenamiento territorial de una ciudad. De conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, los objetivos del ordenamiento territorial son los siguientes:

Artículo 297.- Objetivos del ordenamiento territorial.- El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,
- c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, en la ejecución de su competencia de uso y control del suelo, tendrán en cuenta los objetivos contenidos en este artículo.

Para el cumplimiento de estos objetivos, en concordancia con los principales requerimientos cantonales, la planificación del ordenamiento territorial debe concentrarse en al menos los siguientes contenidos:

- Zonificación, clasificación y asignación de uso del suelo:
- Vivienda y Normas de Arquitectura y Urbanismo.
- Equipamiento urbano e infraestructura básica cantonal.
- Desarrollo sustentable, protección ecológica y prevención de riesgos naturales.
- Movilidad, transporte y vialidad.
- Espacios públicos, áreas verdes y recreativas.
- Implementación de Proyectos Estratégicos cantonales.

Los grandes fundamentos que sirven de antecedente al nuevo Sistema de Ordenamiento Territorial se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental y económico. Estos factores pueden articularse funcionalmente en lo que Kammeier denomina la «Gestión del Cambio» de la siguiente manera:

- El desarrollo social y económico: como el principal fin, que implica crecimiento económico unido a la distribución equitativa.
- La sostenibilidad ambiental: como la principal condición a cumplir.
- La participación en la gestión: como el método a utilizar. (CEPAL, Lira, El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, 2001: p. 14).

Procedimiento para la formulación del plan de ordenamiento territorial

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL nos plantea en sus textos conceptos importantes a la hora de trabajar en la organización del ordenamiento territorial:

Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. [...] La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio (CEPAL, Lira, El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, 2001: p. 13).

El Ordenamiento Territorial, como instrumento para la planificación del desarrollo sostenible es un proceso que se articula, complementa y retroalimenta, en forma permanente, con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente y eficaz la asignación de recursos en cada porción del territorio. (CEPAL, Lira, El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, 2001: p. 14).

De ahí que en el ordenamiento territorial, además de partir de la planificación para el desarrollo, debe aplicar la misma metodología implementada para la formulación del plan de desarrollo, que además de ser estratégica, es participativa y concluye con la definición de los principales proyectos requeridos para el desarrollo integral de la urbe.

En este sentido, las comisiones de planificación, también deben conocer y concertar los contenidos del plan de ordenamiento territorial, para partir de un análisis sectorial de cada comisión de planificación, culminar con un análisis integral del ordenamiento territorial de la urbe, concertado por todas las comisiones en su conjunto. Es preciso recalcar que al igual que el plan de desarrollo no es un documento sino un proceso, el territorial también requiere una

formulación y revisión permanente, que le permita al territorio urbano adaptarse al dinamismo de la ciudad y al mundo globalizado.

El análisis de la disposición territorial de la urbe es esencial en el proceso de planificación de su futuro; es imposible diseñar la ciudad del siglo XXI, sin considerar la disposición de su territorio y su relación con el ciudadano, los medios productivos y el entorno general que lo rodea. «Una condición previa especialmente importante para el éxito de los sistemas de planificación urbana es que los países deben elaborar una perspectiva nacional sobre el papel de las áreas urbanas y los desafíos de la urbanización articulados en alguna forma de política urbana nacional.» (ONU-HABITAT, *Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones Para Políticas Informe Global, Sobre Asentamientos Humanos*, 2009: IX) En este sentido, para el caso ecuatoriano, es pertinente una normativa nacional que guíe a los cantones en su ordenamiento territorial, que permita rescatar el entorno propio y las peculiaridades zonales, eliminar las diferencias regionales actualmente existentes y promueva la generación de oportunidades del desarrollo a nivel nacional, especialmente para aquellos pequeños cantones alejados de los grandes polos de desarrollo.

Fortalecimiento institucional de gobiernos municipales

Carlos Marchán R.



A partir de la Constitución de la República del año 2008, se ratifica e impulsa la nueva arquitectura del Estado que establece una activa coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs, por cuanto estos últimos son gobiernos y como tales representan la máxima autoridad legislativa y ejecutiva a niveles regional, provincial, cantonal y parroquial, lo cual demanda una articulación dinámica entre los distintos niveles de gobierno a nivel nacional.

El Régimen Autónomo Descentralizado del Estado, determinado en el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* COOTAD, faculta a los GADs a emitir su propia normativa para la gobernanza de sus respectivos ámbitos de competencia, es decir, emitir sus estrategias de desarrollo, planes de crecimiento y ordenamiento territorial, políticas, normas y procedimientos de gestión interna, sin interferencia y limitación del Gobierno Central.

En este marco, se vuelve pertinente la pregunta acerca de las causas que impulsan el rediseño estructural del Estado para llegar a establecer la categoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados. Plegar a la corriente de descentralización de las competencias del Estado responde a la necesidad de anclar los resultados de la gestión pública de los GADs a su evaluación social por parte de la ciudadanía, con lo cual se abandona y se deja en el pasado la visión funcio-

nal de hacer gravitar la administración y su evaluación del desempeño en los jefes o responsables de las áreas de la institución de gobierno local. Las instituciones públicas justifican el cumplimiento de su misión si logran tener impacto social con sus políticas, productos y servicios. La interiorización de esta nueva concepción del servicio público conduce a revestir de un Régimen Autónomo Descentralizado a los GADs, para que estén en óptimas condiciones jurídicas y técnicas para generar servicios públicos de calidad que respondan a las expectativas ciudadanas. Sin embargo, persiste el interrogante de qué condujo a la administración pública a adscribirse a un modelo de gestión pública por resultados, modelo diferente al tradicional por funciones.

Gráfico 22.
Estructuras orgánicas funcionales



Fuente: Elaboración de los autores.

De estructuras de organización institucionales funcionales a un modelo de gestión pública por resultados

Inspiradas en la especialización o división del trabajo de la revolución industrial de fines del siglo XVIII, nacen las «estructuras orgánicas funcionales» de las instituciones públicas, en la primera mitad del siglo XIX. Su mentor es el sociólogo alemán Max Weber, que hace extensivo el estilo de organización de la administración por áreas especializadas en funciones de las empresas del sector privado al sector público (Max Weber, 2004). En el escenario de economías prácticamente cerradas de los países, esto es, casi sin comercio exterior —exportaciones e importaciones— de hasta fines de la Segunda Guerra Mundial (1945), las empresas eran «dueñas» del mercado interno nacional y podían, libres de cualquier competencia, imponer precios y calidad de sus productos a los consumidores; éstos últimos carecían de «poder de demanda» a

fin de incidir en optimizar los costos de producción y las características de los productos, porque, sencillamente, no tenían la posibilidad de escoger otros bienes y servicios del mercado: compraban los productos de las empresas o se quedaban sin poder satisfacer sus necesidades.

Entonces, dado el poder monopólico del que estaban dotados los empresarios para controlar el mercado interno, gozaban de condiciones para organizar la gestión de sus negocios sin tomar en cuenta la competencia ni las preferencias de los consumidores, considerando, para el efecto, única y exclusivamente las áreas de especialización o departamentos necesarios para dar cumplimiento a la naturaleza o especialización de la empresa. Así se configuran dentro de las estructuras de la organización las áreas de producción; comercialización; gerencia; asesoría; y financiera administrativa. Es decir, el diseño de la organización de las empresas se realiza mediante áreas especializadas en funciones y, por ello, a este modelo de gestión se lo reconoce como *estructura orgánica funcional*, donde todas las áreas del negocio están subordinadas jerárquicamente a la gerencia general de la empresa y, en cada departamento, existe un sistema de puestos ocupados por profesionales con formación y experiencia ajustadas a la especialidad de las funciones de las áreas. La estructura orgánica funcional termina por asemejarse a un archipiélago donde cada isla es un área con independencia y autonomía respecto de las demás, lo cual se pretende justificar porque cada una es responsable de desempeñar funciones especializadas.

Pues bien, el modelo orgánico funcional de las empresas del sector privado le pareció a Weber exitoso para replicar y construir su *modelo burocrático de administración pública* que se soporta en una estructura funcional similar. A la par que en el sector privado, los ciudadanos son invisibles porque carecen de poder o de derechos para demandar servicios públicos de calidad, son vistos simplemente como *administrados*. Por esta razón, el modelo burocrático reproduce la racionalidad de administración de las empresas privadas, es un sistema de gestión pública diseñado desde el lado de los oferentes de los servicios públicos, en tanto no toma en cuenta el contenido y dirección de las demandas ciudadanas.

Siguiendo la lógica de dirección de las empresas privadas el modelo burocrático o funcional de administración pública, se centra únicamente en la eficiencia de los procesos y procedimientos, de manera que la burocracia ideal es aquella que realiza los trámites de manera rápida y oportuna, aunque en tal diligencia no entre en consideración si los bienes y/o servicios que generan las instituciones públicas responden o no a los requerimientos ciudadanos. Sus demandas, para ser precisos, no cuentan porque, como ya se indicó, los ciudadanos son administrados y guardan dicha condición porque, según Weber, la adminis-

tración pública está compuesta por funcionarios —se llaman así porque ejercen funciones— con «saberes profesionales especializados» (Max Weber, 2004: 178), lo cual les confiere competencias y derecho para interpretar técnicamente las necesidades de sus administrados.

Un modelo de oferta de servicios, como es el burocrático, enfocado en la eficiencia o productividad de los procesos, no pone la atención en los resultados de los procesos, esto es, en la calidad de los productos (bienes y/o servicios públicos) destinados a los usuarios de las instituciones públicas. La racionalidad de la gestión pública está armada desde la perspectiva del oferente del servicio, toda vez que las necesidades de los usuarios no se tienen presente y, por ello, precisamente, es posible construir el modelo burocrático soportado en áreas especializadas en funciones que se requieren para cumplir con la misión institucional, ya que si se tuviese que dar respuesta a las demandas de los usuarios de los servicios públicos la estructura organizacional tendría que diseñarse por productos, pues son éstos y no funciones los que necesitan y demandan los ciudadanos.

No obstante, el mérito de Weber es haber llamado la atención en que la administración pública es un sistema reglado (Max Weber, 2004: pp. 173-174). Con miras a que los funcionarios desempeñen sus actividades sin expresar sus propias ideas e intereses, la gestión pública es normada y los servidores públicos solo pueden hacer lo que expresamente el derecho público les autoriza a realizar. El carácter normado de la administración pública persigue generar la cultura organizacional de que únicamente está facultada para ejecutar la política pública y no ser un actor social deliberante; para Weber, la política pública la define el sistema político y la administración pública es el instrumento para su concreción. De tal suerte, en el modelo burocrático weberiano, el control de la eficacia (cumplimiento de objetivos), de eficiencia (productividad de los procesos y procedimientos) y de la gestión pública, la ejercen los actores políticos a través de la alta burocracia constituida por los puestos de libre nombramiento y remoción y por la rendición de cuentas del ejecutivo a la función legislativa.

La carrera de los funcionarios es cerrada en el sentido que únicamente pueden ingresar y ascender los candidatos que, por méritos, fueron reclutados y seleccionados en el peldaño inicial del escalafón. La meritocracia se mide por los conocimientos y títulos alcanzados en el desarrollo de carrera evaluados por los jefes (Max Weber: pp. 179-180), antes que por el cumplimiento de resultados de impacto social en la población. La formación y capacitación así como la evaluación del desempeño son miradas como instrumentos de desarrollo de carrera de los funcionarios, conforme puede evidenciarse en la normativa

vigente a la época.¹⁴⁹ Lo primero tiene como propósito dotar de mayores conocimientos a los servidores públicos, puesto que en ello radica el mérito y la mayor formación es la base para ascender; en cambio la evaluación del desempeño realizada por los jefes —sin tomar en cuenta la calificación del servicio dada por los usuarios— es el medio para apreciar la acumulación de saberes profesionales especializados.

El modelo de gestión pública construido por Weber ha sufrido dos fuertes embates hasta que se terminó por ponerlo fuera de circulación, aunque muchos rasgos del mismo sobrevivan aún en la administración pública de nuestro país. La primera arremetida se dio al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países vencedores deciden suscribir el *Acuerdo de Bretton Woods* (1944) —firmado también por Ecuador— mediante el cual se comprometen a implementar un modelo de desarrollo basado en el fomento de las exportaciones, que trae aparejado el compromiso de abrir sus economías al mercado internacional y obligarse a adoptar una política de tipo de cambio fijo con respecto al dólar, por la que los bancos centrales aceptan no devaluar sus monedas nacionales con la finalidad de abaratar sus productos y poder vender más en el mercado mundial. Debido a este nuevo marco internacional ocurren dos situaciones simultáneas:

1. Los empresarios pierden su poder de control de los mercados internos que les habilitaba a determinar los precios y calidad de sus productos; y, a la par,
2. Los consumidores se ven beneficiados con el ingreso de bienes y servicios de mejores precios y calidad; situación que les lleva a darse cuenta de que disponen de poder de demanda al tomar ciertas decisiones o escoger preferencias, hacer prosperar o inducir a la quiebra a los negocios.

Los empresarios al interiorizar esta flamante realidad del mercado, como reacción no deseada y consentida al poder de demanda que adquieren los consumidores, se ven compelidos a organizar la gestión de sus empresas en función de los productos y procesos que demanda el mercado.

Con ello llega el fin del modelo de administración funcional y se promueve el paso a un enfoque de gestión centrado en productos y procesos, el cual representa un modelo de demanda que responde a la lógica del mercado en contraste con la estructura de organización funcional armada desde el lado de la oferta de servicios. Es por ello que, paralelamente al Acuerdo Bretton Woods que permite la progresiva liberalización de los mercados, las nuevas condicio-

149 30 de Octubre de 1959 se publica la *Ley de Carrera Administrativa*, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos.

nes existentes conducen a los países a competir mediante estrategias de reducción de costos y de mejoras en la calidad de los productos —recuérdese que no pueden devaluar su moneda por la política de tipo de cambio fijo—, creando condiciones para interesarse en encontrar un sistema de producción alternativo que les posibilite lograr la mejora sostenida de sus bienes y servicios; pues bien, la búsqueda de dicho sistema da lugar a la creación, en 1947, de la *International Organization for Standardization* (ISO), organización no gubernamental establecida con la misión de fomentar el desarrollo e implementación del modelo de productos y procesos y la estandarización de actividades, tendientes a facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios (Marchán y Oviedo, 2011: p. 9).

Sin embargo, en América Latina y a nivel del sector público seguían vigente las estructuras orgánicas funcionales armadas sin tomar en cuenta el mercado y las demandas de la sociedad. Aunque la globalización de la economía mundial se volvía más acentuada e imposible de frenar con el paso de los años, los estados latinoamericanos y las administraciones públicas continuaban situándose a espaldas del mercado y de las demandas ciudadanas. La posición dominante asumida se cifraba en la idea de que el Estado sustituye al mercado, arrogándose directamente la competencia para el fomento del desarrollo (Lulz y Bresser, 2000: pp. 261-267) y, de ninguna manera, son dos fuerzas complementarias para la planificación y transformación del país.

A fin de financiar un gasto público con tendencia cada vez más creciente se eleva la presión fiscal sobre la población (más impuestos), y, cuando el ahorro público se evidencia insuficiente por el aumento del déficit fiscal, los estados de América Latina optan por la vía del endeudamiento público externo para continuar agrandando el aparato estatal (ILPES-CEPAL, 2012: pp. 23-33). Dicha estrategia se mostró inviable y colapsó cuando Estados Unidos, a comienzos de la década de 1980, aplica una política monetaria contractiva que termina por elevar las tasas de interés volviendo impagable la deuda externa de Latinoamérica (Stiglitz, 2003: p. 33).

La crisis de la deuda externa de América Latina en la década de los ochenta alimentada por el Estado desarrollista, sirve de escenario para replantear su papel y el de la administración pública en la economía y la sociedad. Surgen dos propuestas de reformas y, de ellas, una fallida aunque inicialmente es la que se impuso. En tanto que la crisis tenía como autor al Estado responsable del exceso de gasto público y causa de recurrentes déficits fiscales, una de las soluciones de corte neoliberal consistió en dismantelar el Estado y reducir la administración pública a simple prestadora de servicios básicos, puesto que se mira al mercado como único artífice para organizar y estimular el desarrollo (Wi-

lliamson, 1990); posición igual de extrema como decir que el desarrollo es un tema exclusivo del Estado, por lo que su aplicación condujo, prácticamente, a la parálisis del crecimiento de América Latina (-0,80% entre 1980 a 1990, la «década perdida» según la CEPAL, y apenas 1,39% del PIB per cápita de 1990 a 2001), además de provocar la concentración del ingreso y agudizar la pobreza (Stiglitz, 2003: p. 32).

Frente a los magros resultados del Estado minimalista neoliberal, el propio Banco Mundial, así como Banco Interamericano de Desarrollo, comenzaron, desde finales de la década de 1990, a apoyar la recuperación y rediseño del Estado en los países latinoamericanos a fin de que cumpla el papel de agente del desarrollo, esta vez, sin embargo, luego del aprendizaje de la crisis fiscal de los ochenta provocada por el excesivo intervencionismo del Estado, debe coadyuvar esfuerzos con el mercado con miras a propiciar la transformación de las estructuras productivas; estando claro que el mercado es el mecanismo de asignación eficiente de recursos por excelencia, al Estado le corresponde intervenir a fin de regular las fallas del intercambio mercantil y efectuar transferencias de recursos a sectores económicos y agentes sociales a los cuales el mercado no consiga compensar adecuadamente.

Un Estado, por tanto, que no disputa al mercado su acción protagónica en la arquitectura del desarrollo, aunque tiene claro su papel de regular y fomentar la ampliación y funcionamiento eficiente y eficaz del mercado nacional, asumiendo una labor complementaria en la asignación de recursos y enfocándose en resultados de impacto en la población (crecimiento con equidad), para lo que convierte a la ciudadanía en actor político clave para la formulación, control en la ejecución y rendición de cuentas de la política pública, así como para garantizar la calidad de los productos (bienes y/o servicios públicos) generados por la administración pública.

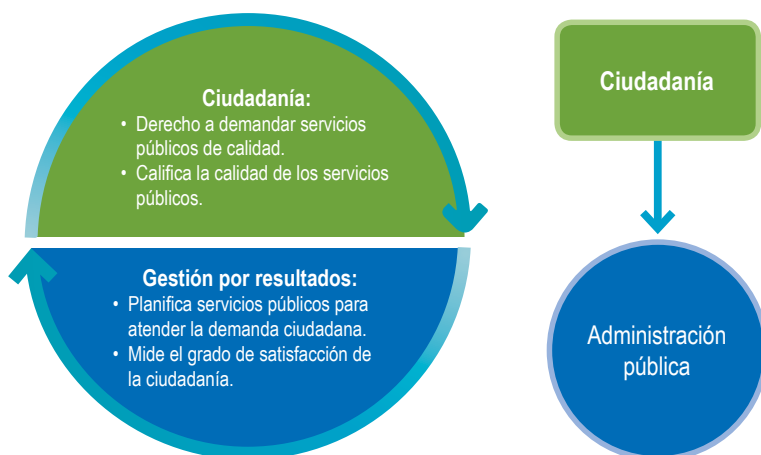
La democratización del Estado para incorporar a la ciudadanía en la verificación de los resultados de la gestión pública, da lugar a una doble vigilancia de los resultados de ejecución de la política pública por parte de la administración pública:

1. Al control tradicional realizado por el sistema político del que hacía hincapié Max Weber, se suma, pasando a ser fundamental,
2. La intervención de la ciudadanía en el rumbo y contenido de la política pública; de ahí, en el modelo de gestión pública por resultados los ciudadanos intervienen no solo en la evaluación sino, también, en la formulación de la política pública (CLAD, 2009: p. 5).

El anclaje de los resultados de la gestión pública y de la burocracia en la ciudadanía, tiene sus raíces y se inspira en la continuidad de la presencia del Estado en fomentar el desarrollo y en la participación exitosa de la ciudadanía en la dirección estratégica de la política pública de los países, donde por ejemplo en el caso de Corea del Sur, los ciudadanos, a través de plebiscito, decidieron sobre la estrategia de desarrollo y la política industrial (Instituto Coreano para el Desarrollo y CEPAL, 2010).

En consecuencia, el modelo de gestión pública por resultados encauzado a la ciudadanía significó el factor decisivo para prescindir del sistema burocrático funcional en el sector público, ya que aunque este último se empeña en propiciar la eficiencia de los procesos y procedimientos de los trámites públicos, la gestión pública por resultados tiene la visión de dar una respuesta eficaz a las expectativas de demanda de la ciudadanía en aplicación de políticas públicas que tengan impacto en la población mediante servicios públicos de calidad (CLAD, 1998). En contraste con el modelo burocrático que es un enfoque de oferta de servicios públicos, el sistema de gestión pública por resultados es una perspectiva centrada en la demanda ciudadana y, por ello mismo, no se organiza por funciones sino que su estructura orgánica se diseña por productos institucionales, esto es, por bienes y servicios públicos que necesita o requiere la población para su progreso y bienestar. Por lo visto, la estructura de gestión de los gobiernos locales no se construye desde adentro, al contrario debe sustentarse en los planes de desarrollo y de ordenamiento de sus espacios territoriales, contado con la participación ciudadana que interviene en la determinación de la estrategia de desarrollo y en la formulación de las políticas públicas, con su participación se define el portafolio de productos de los GADs que demanda la población para la transformación económica y social de su territorio, y ese portafolio de productos constituye el soporte para diseñar la estructura orgánica de gestión por productos y procesos de los Gobiernos Locales.

Gráfico 23.
Estructuras orgánicas por productos y procesos



Fuente: Elaboración de los autores.

Ahora bien, el modelo de gestión pública por resultados confronta el rediseño de carrera cerrada del servicio público enmarcada en el modelo burocrático, pues, ahora, importa que la carrera sea abierta para, mediante concurso público de méritos y oposición, posibilitar a que sea el candidato más idóneo quien genere los productos de calidad, sin interesar si su procedencia viene de dentro o de fuera de institución pública, porque el enfoque es de una meritocracia puesta al servicio de la ciudadanía con el propósito de generar resultados (productos de calidad) que cumplan con las expectativas de la sociedad; dicho en otras palabras, el mérito no está exclusivamente en los conocimientos o títulos, sino en alcanzar resultados que impacten en la población, que permitan resolver los problemas, que coadyuven a planificar y construir su futuro, razón por la que los conocimientos (formación y experiencia) son simplemente el medio y no el fin para asegurar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio público.

I.- La metodología de diseño de las estructuras de gestión de los GADs municipales

Los puntos anteriores conducen a evidenciar que la estructura de gestión de los GADs, para que cumplan con su cometido, debe ser rediseñada, necesariamente, ajustada a un modelo de gestión por resultados encaminados a satisfacer la demanda ciudadana local.

consecuencia, las disposiciones constitucionales remiten a una gestión pública adscrita a resultados, donde la calidad de los productos primarios la determina la ciudadanía y por ello, existe la obligación de establecer un sistema de medición de la calidad de los servicios públicos por parte de los ciudadanos; solo si se cumple aquello se puede decir que se está frente a un modelo de gestión pública por resultados que se orienta a la ciudadanía y que son evaluados desde el lado de la demanda.

Luego de determinados los procesos agregadores de valor y que se conozca su demanda de insumos para generar sus productos finales primarios, se identifica el *portafolio de productos finales secundarios*, que son los bienes y/o servicios internos institucionales encaminados a responder a los requerimientos de los procesos agregadores de valor y a las necesidades de los procesos diseñados para funcionamiento interno de la organización. Estos últimos son de dos tipos: *procesos gobernadores* y *procesos habilitantes*. Los habilitantes son de asesoría para la toma de decisiones —asesorías legal, de control interno, de planificación y de comunicación social—, así como habilitantes de apoyo para proporcionar productos que constituyen recursos o insumos para generar otros bienes y o servicios de los GADs —talento humano, recursos materiales, administrativos, tecnológicos y de información documental—.

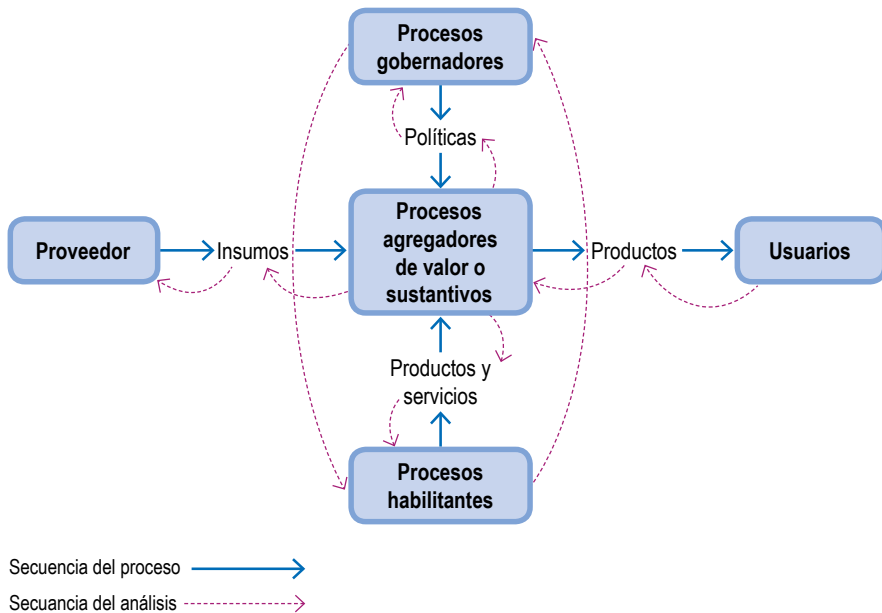
En consecuencia, la clave para el diseño de la estructura de gestión de los GADs son los productos, pues se trata de un modelo de gestión de demanda donde la estructura organizacional se arma por productos y procesos; estos últimos son el mecanismo para forjar el portafolio de productos institucionales. En razón de lo expuesto, el sistema de gestión por resultados se enfoca en la ciudadanía, y, por ello mismo, para su diseño se debe prestar atención a esa lógica de demanda externa que parte por:

1. Identificar a los ciudadanos y usuarios externos de los productos institucionales.
2. Determinar el portafolio de productos finales primarios sobre la base de la matriz de competencias y las demandas ciudadanas.
3. Establecer los Procesos Agregadores de Valor o Sustantivos.
4. Precisar los insumos o productos de gobernanza, asesoría y de apoyo que demandan los Procesos Agregadores de Valor y los procesos para funcionamiento interno de la organización.
5. Definir el portafolio de productos finales secundarios.

.....

sados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.».

6. Fijar los Procesos Gobernadores.
7. Señalar los Procesos Habilitantes de Asesoría.
8. Identificar los Procesos Habilitantes de Apoyo.
9. Diseñar la estructura de gestión del modelo de gestión por resultados.
10. Acordar la estructura de gestión precedente con las instancias respectivas.
11. Elaborar el Proyecto de Estatuto Organizacional de Gestión por Productos y Procesos.
12. Aprobar el Estatuto Organizacional de Gestión por Productos y Procesos.



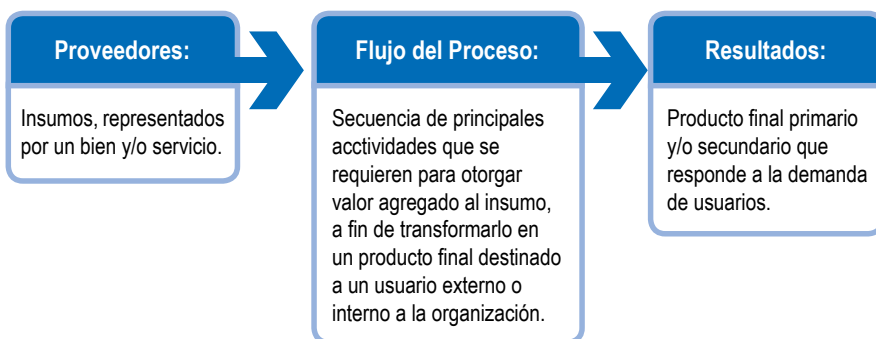
Con la aprobación del Estatuto Organizacional de Gestión por Productos y Procesos se dispone de una institución de gobierno con una estructura de gestión orgánica, por cuanto en el ámbito de acción de las áreas y procesos institucionales constan productos y servicios únicos, que no se duplican, con procesos interdependientes formando un sistema integrado y complementario.

II.- La metodología de descripción y mapeo de procesos

El *Manual de Procesos* es el documento que contiene la descripción, mapeo y explicación de los procesos requeridos para la gestión de los productos y servicios incorporados en la estructura organizacional bajo el modelo de gestión pública por resultados.

Para iniciar se debe tener presente que para que puedan existir procesos es necesario que hayan productos, éstos últimos son el resultado de los procesos. Por ello, de manera simple y directa los procesos no son sino el instrumento para generar los productos institucionales establecidos en el Estatuto Organizacional de Gestión por Productos y Procesos.

En términos más rigurosos, los elementos que constan en el proceso son los que aparecen en el gráfico, esto es, proveedores; insumos; flujo de actividades principales del proceso; y resultados que constituyen los productos finales.

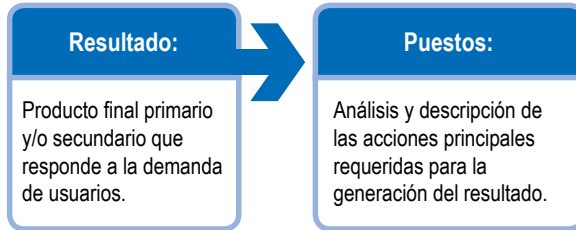


En el diseño del flujo del proceso, que representa las actividades o acciones principales para obtener el producto final, se debe prestar atención a lo siguiente:

1. Analizar
2. Describir adecuadamente las actividades o acciones principales para generar el producto.

El cuidado anterior obedece al criterio técnico de que del flujo de las actividades principales del proceso se desprenden o configuran los puestos que se requieren para generar los productos institucionales, como se podrá observar en la sección siguiente. Ya se ha hablado de los productos finales destinados a cubrir la demanda de usuarios externos e internos, pero el mapeo de los proce-

so permite, también, identificar los *productos intermedios* en calidad de insumos que forman parte del flujo de las actividades del proceso para obtener los productos finales, si bien tales productos intermedios son, igualmente, generados por los puestos.



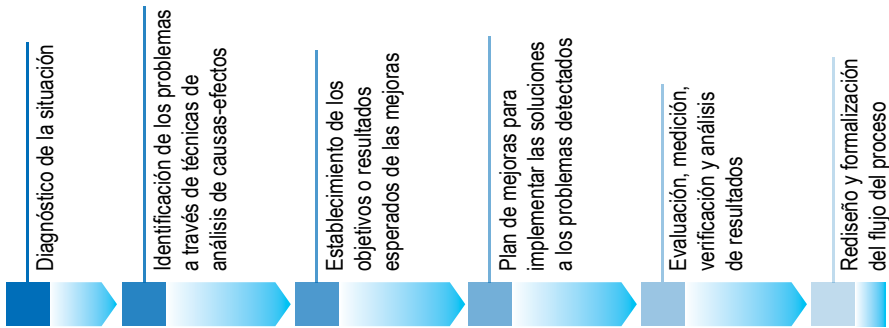
Por otra parte, la descripción y mapeo de los procesos institucionales sirve, asimismo, para detectar y dar solución a problemas de gestión en el desarrollo de los productos de los GADs; trabas que pueden deberse a:

1. Cuellos de botella que obstruyen el flujo del proceso
2. Tiempos muertos
3. Actividades o acciones duplicadas que, por lo mismo, no generan valor

Para optimizar el flujo de las actividades de los procesos institucionales es conveniente centrarse primero en los Procesos Agregadores de Valor de los Gobiernos Locales, y dentro de ellos escoger los de mayor impacto en la población, para luego avanzar con la evaluación y mejora de otros procesos institucionales.

La evaluación y mejora consiste en realizar los siguientes pasos o fases:

1. Diagnóstico de la situación
2. Identificación de los problemas a través de técnicas de análisis de causas-efectos.
3. Establecimiento de los objetivos o resultados esperados de las mejoras
4. Plan de mejoras para implementar las soluciones a los problemas detectados
5. Evaluación, medición, verificación y análisis de resultados
6. Rediseño y formalización del flujo del proceso



Las técnicas de análisis de causas-efectos son varias y deberá seleccionarse la más adecuada para el caso; vale, no obstante, señalar algunas a manera de ejemplo: SEIS SIGMA; ISO9001:2000; ISO 14001:1996; Calidad Deming; Sistema de Gestión Medioambiental (SGMA); Sistemas de Seguridad y Salud Ocupacional; etc.

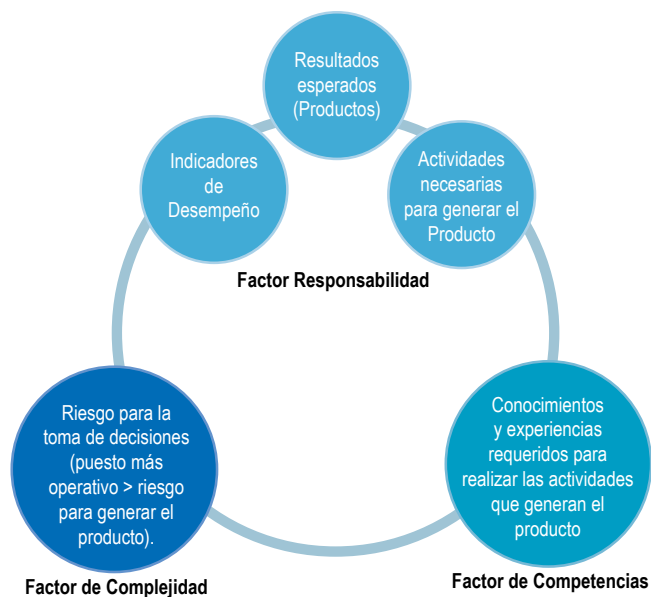
Ahora bien, aunque los problemas de los procesos pueden suscitarse tanto en el lado de la oferta —eficacia (cumplimiento de objetivos), eficiencia (productividad), economía (costos)—, como en el lado de la demanda del producto —calidad (características del producto)—, es importante observar que en el contexto de un enfoque de demanda, como constituye el modelo de gestión pública por resultados, los problemas deben empezar a ser resueltos desde la óptica de las deficiencias en la demanda de calidad de los productos institucionales detectadas por los usuarios externos e internos y, por lo tanto, las mejoras deben responder a sus necesidades (Armijo, 2011). De todas maneras, cuando se sigue una racionalidad de mejoras de los procesos asociada a las expectativas de demandas de los usuarios externos e internos, se tiene como efecto que las exigencias de mejoras en la calidad de los productos —por ejemplo, de precios, de tiempo, de calidad en los trámites y procedimientos, etc.— se traducen en mejoras en la eficiencia y eficacia interna de los procesos —por ejemplo, ahorros, eliminación de tiempos muertos, optimización de procedimientos, etc.—.

El Manual de Procesos si bien documenta la descripción y mapeo de los procesos institucionales, y sirve, como se ha indicado, para establecer la estructura de puestos de la organización, sin embargo, el flujo de los procesos debe estar interiorizado y ser de uso habitual por parte de los servidores que ocupan los puestos que integran cada proceso de los GADs. A su vez, la mejora institucional de los procesos, que debe ser una práctica constante, si bien debe terminar documentándose en el Manual de Procesos, lo que verdaderamente im-

titución reside en realizar funciones —atribuciones, acciones, o cualquier otro término equivalente—. Y así sucede en el modelo burocrático toda vez que el valor agregado de los puestos radica en funciones, en tanto son funciones las que realizan las áreas, según se asienta en la estructura orgánica funcional; se tratan, por así decirlo, de funciones ciegas porque se han eliminado el resultado esperado de las funciones que son los productos institucionales, y, debido a ello, son funciones que carecen de dirección.

En sentido contrario, dado que el modelo de gestión pública por resultados está orientado a responder a la demanda ciudadana, comporta que los Estatutos sean el soporte de una estructura orgánica de gestión por productos y procesos, y, por lo mismo, en el ámbito de acción de cada área o proceso conste el portafolio de productos para atender la demanda de los usuarios externos e internos de los Gobierno Locales. Y puesto que el sistema de puestos es el instrumento para concretar el ámbito de acción de las áreas, se propicia la deseada conexión entre la estructura orgánica de gestión y la estructura de puestos, contemplándose en las responsabilidades de éstos últimos productos y no funciones.

La racionalidad del análisis y descripción de puestos vendría a ser como sigue: primero, se determinan las responsabilidades, para cuyo efecto se identifica, en su orden, los resultados esperados que representan los productos institucionales; segundo, se determinan las funciones (acciones o atribuciones) necesarias para hacer tales productos; tercero, se establecen indicadores de desempeño del producto; y posteriormente se determina la complejidad del puesto, dada por las ayudas para la toma de decisiones. La complejidad radica en el riesgo para la toma de decisiones: mientras más ayudas dispone el puesto para elaborar los productos, más operativo es y menos riesgo hay en generar el bien y/o servicio. Por último, una vez que se conozcan las responsabilidades del puesto y las ayudas para generar el producto, se está en condiciones de definir las competencias requeridas para hacer el bien y/o servicio. Está claro, por tanto, que no son los conocimientos del posible ocupante del puesto lo que interesa, sino las competencias para realizar el producto.



Si se sigue bajo el modelo de gestión pública por resultados, con la tercera y cuarta fases del método para conformar puestos, valoración y clasificación, en el formulario de análisis y descripción de puestos, se establecerán como resultados esperados, como quedó indicado, los productos requeridos para el cumplimiento de la misión y planificación institucional. De esta manera la valoración termina por apreciar las competencias para la realización de las actividades necesarias para la generación de los productos. Replicando la perspectiva del modelo burocrático: las funciones sin el resultado esperado pasan a ser ciegas, no apuntan a nada y, dado lo anterior, en la valoración se termina por apreciar el perfil o características de los candidatos y/o servidores públicos para llenar un puesto vacante en lugar de las competencias (conocimientos, destrezas y actitudes) para efectuar un producto institucional, esto es, bienes y/o servicios públicos, convirtiendo la carrera en el sector público en una carrera de títulos. Y huelga decir que por más y mejores títulos profesionales que se tenga en el Estado y la administración pública, no se tornan más eficientes y eficaces si se carece de competencias para diseñar y ejecutar políticas públicas así como para elaborar los productos institucionales.

El modelo de gestión pública por resultados posibilita recuperar el sentido de un sistema de puestos como medio para concretar el portafolio de productos institucionales, donde radica el valor agregado de los mismos a la misión

de los Gobiernos Locales. La LOSEP permite a los GADs establecer su propia normativa,¹⁵⁴ permitiéndoles aplicar a integridad el modelo de gestión pública por resultados.

IV. La metodología del sistema de remuneraciones

Vale empezar por recalcar una idea o problemática central: el sistema de remuneraciones que se adopte y aplique crea una determinada cultura organizacional, porque da lugar al personal para que interiorice y se fije en la política de remuneraciones que aplica la institución, o lo que es lo mismo en qué objetivos estratégicos se enfoca y presta interés la organización, por lo que está dispuesta a remunerarlos a fin de alcanzar los resultados deseados.

Entonces la política de remuneraciones construye comportamientos entre el personal de una organización. Dado el efecto en la cultura de la población laboral es clave que las instituciones controlen y puedan definir la política de remuneraciones. Sin embargo, por extraño que parezca el Estado y la administración pública carecían de dominio sobre la política nacional de remuneraciones. Según un estudio del Banco Central del Ecuador del año 2006, dos años antes que se expida la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano solo tenía competencia para definir las remuneraciones del 16% de los servidores públicos, pues el 72 % estaban amparados en diversas normativas que les otorgaba autonomía para definir su propia estructura de remuneraciones, aunque las arcas fiscales adquirirían la obligación de costearlas (Banco Central del Ecuador, 2006: p. 48). La referida Constitución del 2008, en su artículo 229, corrige dicha situación al disponer, por un lado, todos los que de alguna manera prestan sus servicios en el sector público son servidores públicos; y, por otro lado, únicamente existe un solo ente rector de la política nacional de remuneraciones.

Sin duda un gran salto que termina con la visión patrimonialista y gremialista afincada en el Estado ecuatoriano, y recupera la visión unitaria del Estado y la administración pública, consagrando su facultad para determinar la política nacional de remuneraciones. Pues bien, ahora se torna más pertinente el interrogante: ¿hacia dónde pretende direccionarse la política nacional de remun-

154 LOSEP: «Artículo 62.- *Obligatoriedad del subsistema de clasificación.*- El Ministerio de Relaciones Laborales, diseñará el subsistema de clasificación de puestos del servicio público, sus reformas y vigilará su cumplimiento. Será de uso obligatorio en todo nombramiento, contrato ocasional, ascenso, promoción, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal. La elaboración de los presupuestos de gastos de personal se sujetará al sistema de clasificación vigente, en coordinación con la unidad de administración de talento humano de la entidad. Los cambios en las denominaciones no invalidarán las actuaciones administrativas legalmente realizadas. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, diseñarán y aplicarán su propio subsistema de clasificación de puestos.».

raciones para propiciar que la gestión del talento humano en lo público se alinee y contribuye a alcanzar los resultados estratégicos deseados por el Estado? La respuesta no está libre de la influencia de los dos modelos de gestión pública que han sido revisados.

Por una parte, cabe la posibilidad de que si el valor agregado del puesto estriba en realizar funciones sin orientación, se efectúe un pago por un valor agregado difuso que no se sabe bien en qué consiste, y más bien, por lo visto, la Remuneración Mensual Unificada (RMU) o Remuneración Fija (RF) termine por pagar el perfil del servidor público y no las competencias concretas para generar los productos institucionales. En contrario, si la política nacional de remuneraciones se adscribe al modelo de gestión pública por resultados, la RMU va a ser el pago por las competencias para hacer los productos institucionales, que se desprendan y hayan sido identificados luego del respectivo análisis y definición de las estrategias de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Locales. En esta segunda alternativa, en el contexto de la definición técnica de Remuneración Total (RT), la así llamada (RMU) del sector público constituye la (RF) que paga el valor agregado del puesto al cumplimiento de la misión institucional.

No obstante, la RMU significó una gran renovación en el sector público, pues la unificación de todos los conceptos de remuneración en uno solo posibilitó que el servidor público cobre consciencia que la RMU es el pago al valor agregado del puesto. Antes de proceder a consolidar todos los rubros de la remuneración en uno e indivisible concepto, el servidor público percibía múltiples sueldos —sueldo básico; bonificación de responsabilidad; gastos de residencia; subsidios años de servicios; bonos títulos académicos; subsidio de educación; subsidio familiar; subsidio de guardería; bono profesional; bono de aniversario; aguinaldo; bono vacacional; décimo tercer sueldo; décimo cuarto sueldo; décimo quinto sueldo; décimo sexto; compensación costo de vida; estipendio pecuniario; bono de comisariato; bono día del servidor público; etc.— que desorientaban su percepción, sometían a un tedioso y largo trámite al cálculo de la remuneración y volvía imposible llegar a convencerse que todos ellos tenían un único propósito pagar su contribución en el ejercicio del puesto. A la claridad de que el décimo tercero y cuarto son parte integrante de la RMU, contribuye la decisión del poder ejecutivo de que, a partir del año 2014, se dividan para 12 meses del año y se pague su importe al servidor público mensualmente.

Con las acciones anteriores, se consigue que la RMU se convierta en la RF concebida como un único concepto que paga el valor agregado del puesto. Para pagar la RMU se construye una escala de remuneraciones, técnicamente de-

be ser una sola con el propósito de pagar la contribución de todos los puestos del sector público —directivos o de libre nombramiento y remoción; de nivel profesional; y de nivel no profesional— a concretar la estrategia de desarrollo inserta en los planes nacionales de desarrollo. Cuando se busca reconocer diferencias de aporte o productividad entre ocupantes de puestos similares se diseñan bandas, pues lo que importa es que cada grado de remuneración de la escala esté compuesto por un grupo ocupacional que contenga puestos con valor agregado distinto; se infiere que si una escala está hecha para remunerar puestos, no es posible pensar se tengan grados donde se remunera a personas y no a puestos con valor agregado similar, que representan las actividades necesarias para la generación de los productos institucionales que se desprenden y han sido identificados luego del respectivo análisis y definición de las estrategias de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Locales.

La RT, además de la RF al valor agregado del puesto, está compuesta por la Remuneración Variable (RV) y los Beneficios (B). La RV es un avance de la presente Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), en tanto sobre los B (por ejemplo, lunch, transporte, uniformes, préstamos, etc) la normativa vigente no los transparenta y los regla como si fueran parte integrante de la RT. La RV es un concepto que profundiza y establece más distancia entre los dos modelos de gestión pública. La RV es la compensación a la productividad y resultados de la persona para cristalizar los objetivos estratégicos de la organización; también se la conoce, precisamente por lo que se lleva dicho, como Remuneración de Riesgo (RR), ya que si no se obtienen los resultados esperados de la organización no se llega a concretar la RV.

Tomando en cuenta lo precedente, se comprende que la política nacional de remuneraciones inserta en el modelo de gestión pública por resultados, cuenta en la RV con el instrumento adecuado para redondear la filosofía que en la administración pública más que prestar atención a la eficiencia de los procesos y procedimientos (caso del modelo burocrático), lo que importa remunerar y premiar son los logros en la gestión de los resultados finales estratégicos de impacto en la población. No se trata de compensar la gestión interna, ni siquiera los resultados intermedios de los productos institucionales de responsabilidad de cada área o proceso de la organización, sino los resultados en la consecución de los objetivos estratégicos institucionales enmarcados en los planes nacionales de desarrollo, o bien de las estrategias de desarrollo y territorial de los GADs; por lo mismo, se compensa o no a toda la institución, o bien se recompensa o no a un Gobierno Local, pero carece de sentido aplicar la RV a parte de las áreas o personal de la organización, por la sencilla razón de que es la ins-

titución como un todo, o el Gobierno Local específico, quien cumple o no con los resultados finales estratégicos de impacto en la población.

La LOSEP incorpora el concepto de RV¹⁵⁵ como un incentivo para elevar la calidad del servicio público mediante certificaciones institucionales enfocadas en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo; evaluación institucional, que contemple la evaluación de sus usuarios y/o clientes externos; y, el cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales; dotando además a los GADs de la posibilidad de regular este tipo de certificación mediante la expedición de normativa local.¹⁵⁶



155 LOSEP: Artículo 112.- De la remuneración variable por eficiencia.-« Son mecanismos retributivos variables y complementarios a la remuneración mensual unificada, derivados de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad del servicio, ventas o niveles de control, la cual constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada.

Para su reconocimiento se aplicará el sistema de indicadores aprobados por el Ministerio de Relaciones Laborales; y, se implementará única y exclusivamente en las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas que se rigen por esta Ley, y que, en forma previa obtengan la correspondiente certificación de calidad de servicio.».

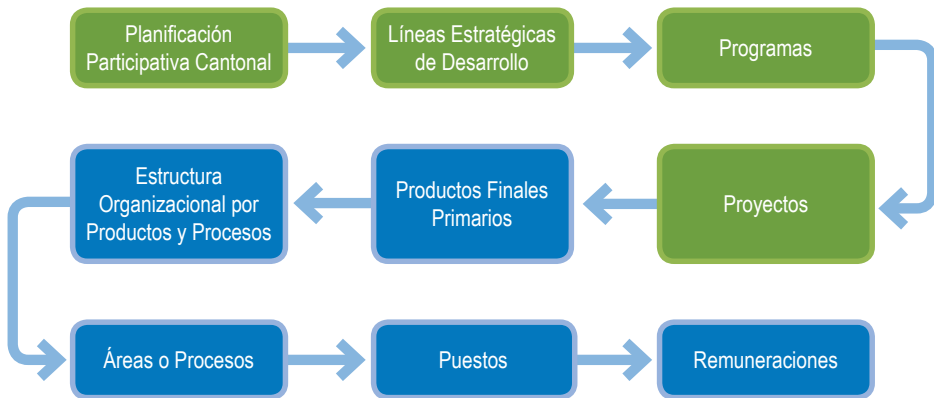
156 LOSEP: Artículo 130, últimos incisos: «La certificación de la calidad de servicio permitirá que los servidores que laboran en una institución, organismo o entidad certificada, tengan derecho a percibir las remuneraciones variables establecidas en la presente Ley.

La certificación de calidad de servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, se regulará a través de su propia normativa.».

vas directrices técnicas y metodológicas para diseñar la estructura de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La estructura de gestión de los Gobiernos Locales puede evidenciar fortalezas o debilidades dependiendo se adscriban a la lógica de estructura orgánica funcional propia del modelo burocrático, o bien una estructura por productos y procesos afín al enfoque de gestión pública por resultados. El examen de procesos, sistema de puestos y de remuneraciones depende de los lineamientos del modelo de gestión y las reglas que éstos determinen, por lo que es fundamental prestar atención al momento de su determinación.

En síntesis, el modelo de gestión por resultados permitirá a la institución de gobierno municipal, anclarse a la planificación para el desarrollo cantonal y el ordenamiento territorial, identificando aquellos productos y servicios municipales que el cantón demanda, en determinado momento de su evolución, para el desarrollo integral de la urbe; de tal manera que los procesos para la generación de estos productos y servicios sean los que conformen la estructura organizacional municipal; y a su vez, determinen los puestos requeridos para su gestión, así como un sistema remunerativo que compense la consecución de los resultados finales estratégicos del Gobiernos Local. De esta manera el Gobierno Municipal se concentrará en la consecución de aquellas responsabilidades y competencias determinadas en el ordenamiento jurídico vigente, así como en la planificación participativa para el desarrollo local.



Gestión de calidad para el desarrollo cantonal



Si para analizar el presente de una ciudad, proyectar su futuro y concertar una estrategia que responda a los principales requerimientos de la urbe, conjugar los factores de la cooperación y la creatividad es fundamental; para las fases de implementación y evaluación de la planificación cantonal, la complementariedad de estos factores también es primordial. La implementación y la evaluación de la planificación son las que dan vida al documento que contiene el plan de desarrollo, son las etapas que requieren contar con la mayor cohesión del tejido social de la urbe para afrontar los grandes desafíos que se le presentan en el siglo XXI.

Por el contrario, el divorcio entre el sector público y privado, la ejecución de proyectos aislados en la urbe, algunos por parte del gobierno central, otros por parte de los gobiernos locales u otras instituciones públicas, otros por organismos internacionales y otros por emprendimientos propios del sector privado o la ciudadanía en general, impide una visión conjunta de la urbe y su futuro, fomenta la duplicación de esfuerzos y la ineficiencia en la atención a sus principales requerimientos; y, además desalienta la cooperación y el sentido de vecindad, fragmentando al tejido social de la ciudad y favoreciendo al fortalecimiento de los grupos hegemónicos o dominantes.

La pobreza en una ciudad, por ejemplo, no es un problema causado por la ineficiencia del sector público o por la avaricia del sector privado, la pobreza en una ciudad es un problema de la ciudad, de la ciudad entera, un problema que demanda la unión de esfuerzos tanto públicos como privados para resolverla conjuntamente. De ahí la importancia de conjugar los factores de la cooperación y la creatividad en todas y cada una de las fases del proceso de planificación, como lo son las etapas de implementación y evaluación, comprendiendo que se trata de un proceso cíclico que tiene como objetivo fundamental generar una cultura de trabajo conjunto en favor del desarrollo integral de la urbe.

Para el efecto es necesario que se supere la metodología tradicional de planificación en la que la implementación y la evaluación son etapas aisladas entre sí, donde la evaluación se realiza una vez culminada la implementación y se concentra únicamente en analizar los resultados de la misma. Por el contrario, al enfocarnos en la ciudad y su proceso de planificación participativa, la evaluación acompaña a la implementación desde su inicio hasta su fin, flexibilizando al proceso de planificación, a fin de que la ciudad pueda dar respuestas inmediatas en un mundo cada vez más dinámico. Por otra parte, la implementación del plan de desarrollo requiere de una evaluación continua para que los productos y servicios cantonales se generen con los máximos niveles de atención al ciudadano y a sus requerimientos para mejorar su calidad de vida. En un sistema de gestión de calidad, la evaluación está encaminada al acompañamiento de la implementación, genera un proceso de mejoramiento continuo, impulsa la innovación para la resolución de problemas y le otorga al ciudadano la capacidad de dar seguimiento permanente a los proyectos, así como de evaluar los resultados de los mismos y la calidad de los productos y servicios cantonales.

En este sentido, las ciudades al implementar procesos de planificación participativa, tienen la oportunidad de incorporar sistemas de gestión de calidad para impulsar su progreso, constituyéndose, en sí mismas, en las principales generadoras del desarrollo integral de sus ciudadanos.

Distintas aproximaciones conceptuales están conduciendo a la emergencia de lo que podría llamarse un nuevo paradigma del desarrollo territorial. Por la vía de las nuevas teorías sobre el crecimiento, los análisis de la transformación del Estado nacional, los enfoques del neoinstitucionalismo y las perspectivas del desarrollo sostenible, se está llegando a una visión integral del territorio como factor causal del desarrollo. (CEPAL, Moncayo Jiménez , 2002: p. 5).

Evaluación, mejoramiento y calidad

De conformidad con el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, *evaluar* significa: «Estimar, apreciar, calcular el valor de algo»; en su sentido más elemental, la evaluación implica medir algo:

En términos generales la evaluación está dirigida a generar información para la toma de decisiones de asignación de recursos y/o la rendición de cuentas en diferentes ámbitos (resultados de las políticas públicas y/o los programas públicos). La implementación de sistemas de evaluación de desempeño gubernamental tiene diversos fines que van desde la reorientación de los resultados de programas públicos prioritarios y seguimientos de las metas comprometidas en el plan de desarrollo, hasta la generación de información para el proceso presupuestario, con el propósito de enriquecer las decisiones sobre la asignación de recursos. (CEPAL, Armijo, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*: p. 10).

Ahora bien, la evaluación es un término amplio que puede analizarse desde varios niveles, acepciones y metodologías de aplicación. En un primer nivel, en una metodología de gestión administrativa de control, la evaluación puede concebirse como una herramienta de rendición de cuentas, alejada del proceso de implementación, ya que fiscaliza, audita o controla el adecuado uso de los bienes públicos, concentrándose en determinar las responsabilidades por la ineficiencia de la gestión. Ejemplos de esta concepción de la evaluación como gestión de control los podemos observar en la Constitución de la República y el COOTAD, conforme consta en las siguientes disposiciones:

Constitución de la República.- «Artículo. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

[...]4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. [...]

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.».

COOTAD.- «Artículo 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:

Artículo 4.- Gobierno Por Resultados (GPR).- Es el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión. La aplicación de Gobierno Por Resultados permitirá una gestión eficiente de los planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos institucionales, en los distintos niveles organizacionales, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos.

El seguimiento que realiza el CIE cantonal a la línea de base mediante el establecimiento de una matriz de resultados de los programas y proyectos cantonales, permite comprobar los efectos e impactos conseguidos gracias a la implementación de los componentes del plan de desarrollo local, evidenciando los avances o retrocesos en los principales indicadores de desarrollo de la ciudad.

La «gestión por objetivos» permite que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y tengan mayores y mejores elementos de juicio para elegirlos. Ello simplemente porque al explicitarse las misiones, estrategias y resultados esperados para cada institución, mediante las planificaciones estratégica y operativa, se hace más transparente la gestión pública y sobre todo se crean las condiciones para que los actos de gobierno tengan mayor eficiencia. (CEPAL, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos* Sánchez Albavera, 2003: p. 10).

En un tercer nivel, a la evaluación se la concibe desde el enfoque de la satisfacción del cliente, mediante una metodología guiada por la calidad del producto, que además de analizar la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en los resultados del proceso para generación de bienes o servicios, se concentra principalmente en la innovación para mejorar permanentemente las cualidades del producto, a fin de que respondan a los requerimientos específicos del usuario o consumidor. Como ejemplo de esta acepción de satisfacción del cliente, la Constitución de la República establece la siguiente disposición:

Constitución de la República.- Artículo. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

A partir de las acepciones señaladas, el desarrollo de una urbe demanda la aplicación de la evaluación en un sentido integral, que abarque los tres nive-

las que se han señalado, implica también que el proceso de decisión responda a una mayor cantidad de estímulos y alternativas que se presentan ya no solo en el ámbito local, sino también en el ámbito global. En este sentido, las alternativas locales batallan con las alternativas globales generando un proceso de competitividad cada vez más riguroso. El ciudadano que alguna vez tuvo que adaptarse al precio de un bien o servicio, ahora tiene una multiplicidad de alternativas para elegir el precio y la calidad del bien o servicio que va a adquirir. Esto genera tanto en el sector privado, como en el sector público, que se torne insoslayable la incorporación de la calidad en el proceso de elaboración del bien o servicio que se pone a consideración del ciudadano.

Cabe recordar que en el desarrollo de las ciudades y de las sociedades actuales:

La empresa u organización efectiva del futuro se basa en la idea de que casi todo su valor, independientemente de su tamaño o industria, será generado por la energía intelectual y la imaginación ya que en el futuro el costo de los materiales será mínimo en comparación con lo intangible. Por ello, al poner el énfasis en las decisiones y en la ejecución, se logra la competitividad en esta época en función de tres habilidades distintivas: a) la completa satisfacción del cliente, b) la innovación continua [...] y c) el esfuerzo conjunto o en el trabajo en equipo. La innovación continua se la asemeja a la búsqueda de creatividad como condición inescapable de la competitividad en el mundo de las empresas, lo que requiere como la única forma de diferenciar sus bienes y servicios en el mercado actual, el hacer trascendentes los productos que ofrecen [...] el negocio es crear en la mente del usuario la mayor diferencia entre la curva de utilidad y el costo de producción. (CEPAL, *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Lira, 2001: p. 36).

En definitiva, en un mundo globalizado y competitivo, el desarrollo local depende del trabajo conjunto de los sectores públicos y privados, enfocados en la plena atención al ciudadano y sus requerimientos, adoptando sistemas de gestión de la calidad que incentiven el factor de la creatividad y la innovación, como herramientas permanentes para superar los grandes desafíos a que se enfrentan las ciudades del siglo XXI.

Gestión de calidad municipal

Bajo las perspectivas señaladas, el Gobierno Municipal tiene la oportunidad o el desafío de constituirse en el pionero y promotor en la adopción de un sistema de gestión de calidad en la urbe. La Municipalidad, como institución de gobierno de la ciudad, tiene la responsabilidad jurídica de aplicar una gestión de calidad en los servicios públicos de su competencia, conforme a lo dispuesto en el COOTAD, que en su artículo 284 señala textualmente lo siguiente:

COOTAD.- Artículo 284.- Control.- Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como, de los servicios públicos prestados a través de empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República.

Además, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social.

Como primer paso para implementar un sistema de gestión de calidad en la institución de gobierno municipal, la municipalidad debe incorporar a su modelo de gobierno *indicadores de calidad* para los productos y servicios que forman parte de su estructura orgánica de acuerdo a los objetivos concertados en el proceso de planificación participativa, así como de conformidad con las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico vigente. Estos indicadores, además de las cualidades propias de todo indicador,¹⁶³ deben reunir una característica adicional, deben definirse desde la demanda, es decir desde la «capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios.» (CEPAL, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Armijo, 2001: p. 13).

De esta manera, el ciudadano además de establecer los productos o servicios que requiere o demanda de su municipalidad, define la calidad de los mismos, iniciándose el establecimiento de un sistema de gestión de calidad que responde a los requerimientos y realidades de la urbe, que además puede ser evaluado permanentemente por su ciudadanía. Como ejemplo, se cita una disposición del Proyecto de Resolución de Alcaldía que contiene el Reglamento de la Estructura Orgánica de la Municipalidad del Cantón San Cristóbal de Patate,¹⁶⁴ que en su artículo 87 señala lo siguiente:

Artículo 87.- De la Definición de los Indicadores de Calidad del Servicio de los Procesos Agregadores de Valor.- En aplicación del principio de participación ciudadana, los coordinadores de cada proceso agrega-

163 Obsérvese el acápite correspondiente al Centro de Información Estadística cantonal, las características de pertinencia y relevancia, objetividad, susceptibles de medición y comparables.

164 Consultoría contratada por el Gobierno Municipal de San Cristóbal de Patate, a la Fundación Alianza Estratégica, para el Diseño de la Estructura Orgánica de la Municipalidad, Marzo 2013.

dor de valor definirán, en conjunto con los actores sociales representativos de sus servicios, los indicadores de calidad para evaluar el servicio que se otorga a la ciudadanía.

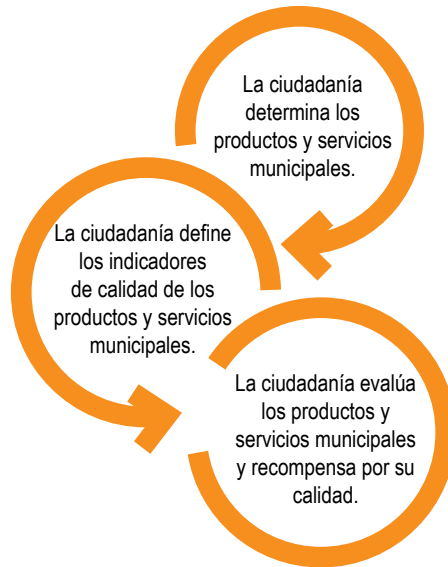
En base al informe técnico de definición de indicadores de calidad de servicio aprobado por cada coordinación, se realizará un seguimiento anual de la calidad del servicio que se otorga. La agregación de los indicadores de cada coordinación constituirá la evaluación de cada Dirección y de la Municipalidad.

Como segundo paso para el establecimiento del sistema de gestión de calidad en la institución de gobierno municipal está la implementación de un *mecanismo compensatorio o motivador*. La evaluación desde una óptica tradicional es «punitiva», como se ha señalado, busca establecer responsabilidades ante deficiencias y suele por ello prestarse a su rechazo; sin embargo, con una visión positiva y motivadora, la evaluación puede convertirse en una herramienta de estimulación que despierte interés por recompensar logros obtenidos. Bajo esta visión, al establecimiento de indicadores de calidad, se le complementa con la aprobación de una remuneración variable para la municipalidad en aplicación del artículo 130 de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, que dispone lo siguiente:

LOSEP: Artículo 130.- últimos incisos.- La certificación de la calidad de servicio permitirá que los servidores que laboran en una institución, organismo o entidad certificada, tengan derecho a percibir las remuneraciones variables establecidas en la presente Ley.

La certificación de calidad de servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, se regulará a través de su propia normativa.

En la implementación de esta metodología, el ciudadano es el principal sujeto a considerar por parte del sistema de gestión de calidad municipal, en primer lugar debido a que es el ciudadano quien durante el proceso de planificación participativa, determina los productos y servicios que demanda para su desarrollo; en segundo lugar, por cuanto es el ciudadano quien define los niveles de calidad de los productos y servicios solicitados; y, finalmente, es el ciudadano quien evalúa los servicios y los citados niveles de calidad. El ciudadano en este sentido, además de ejercer su derecho a recibir productos y servicios de calidad, es quien motiva a la institución de gobierno municipal para la adopción de los máximos niveles de atención al ciudadano, mediante la aprobación de una remuneración variable que se autoriza únicamente en función de la calidad de los servicios municipales.



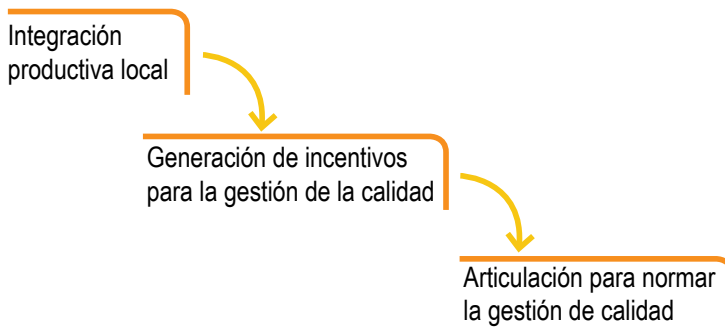
Como ejemplo, no sirve de mucho un proyecto de agua potable con una cobertura del 100%, cuya red se encuentre efectivamente sirviendo a todos y cada uno de los hogares de una ciudad, si la calidad del agua que se recibe no cumple los mínimos índices de salubridad requeridos para su consumo. Continuando con el ejemplo, aún cuando el agua que reciban los hogares sea de la más alta calidad, si el proceso de facturación genera errores en las planillas a cancelar, o si el ciudadano debe invertir mucho tiempo para los trámites de pago, o incluso recibe un mal trato en dichas gestiones, la calidad del servicio continua siendo deficiente, impidiendo que se valore adecuadamente ya sea el impacto de dicho servicio o su atención al usuario. La gestión de calidad implica la satisfacción integral del ciudadano, como usuario del servicio y principal sujeto del mismo. Situación similar puede presentarse en los servicios de tratamiento de desechos sólidos, saneamiento ambiental, mercados, camales, bibliotecas municipales y en general todos los servicios de competencia municipal.

Mecanismos de articulación interinstitucional de gestión y difusión de la calidad

El proceso de formulación de un plan de desarrollo participativo configura un escenario propicio para incorporar la gestión de calidad como mecanismo para la implementación de los principales productos o servicios a nivel cantonal. Para ello el rol del Gobierno Municipal es clave, además de predicar con el ejemplo incorporando la calidad a su modelo de gobernanza, tiene la capaci-

productos o servicios cantonales, así como la eficiencia y eficacia de sus procesos productivos. La generación de certificaciones de un producto o su proceso de producción, permite que los actores incorporados en una red productiva puedan incrementar su oferta e incluso orientarse a comercializar sus productos en ámbitos, provinciales, regionales e inclusive internacionales.

La certificación es el último nivel en la implementación de sistemas de gestión de calidad, por cuanto es el medio para reconocer que tanto la calidad de los productos como sus procesos de elaboración cumplen los estándares o requerimientos acreditados.



Mientras en la metodología de implementación del sistema de gestión de calidad municipal, en primera instancia se establecen los indicadores y estándares de calidad que la institución municipal debe alcanzar, para en una segunda instancia ser recompensado mediante la evaluación ciudadana, la metodología para incorporar la calidad en los sistemas administrativos y de gestión en las redes productivas opera a la inversa. En primera instancia se generan incentivos que impulsen a los actores productivos a alcanzar productos y procesos productivos de calidad; y, posteriormente se aprueban certificaciones de conformidad que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad tiene, entre otros, el siguiente objetivo:

Artículo 33.- La certificación de la conformidad tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

- a) Certificar que un producto o servicio, un proceso o método de producción, de almacenamiento, operación o utilización de un producto o servicio, cumple con los requisitos de un reglamento técnico; [...].

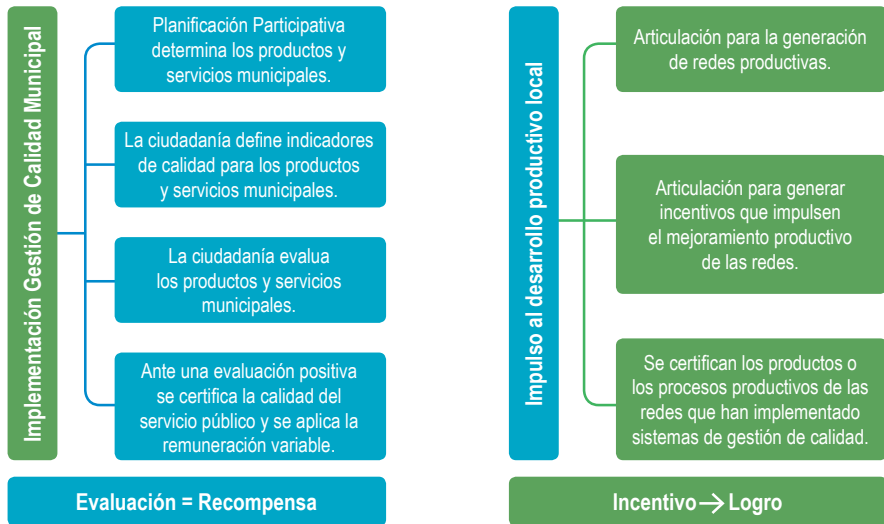
Para el caso del desarrollo productivo es fundamental iniciar con la implementación de incentivos, por cuanto operar de distinta manera, es decir, iniciar estableciendo requisitos de funcionamiento que avalen un proceso productivo, puede constituirse en una restricción al proceso productivo inicial y culminar desincentivando a los actores productivos, en especial a los sectores artesanales y la pequeña y mediana empresa. Es preciso advertir el peligro de disolver los esfuerzos productivos de una localidad, si se inicia imponiendo rigurosos requisitos para que puedan desarrollarse actividades productivas, aún cuando se determinen compensaciones posteriores al cumplimiento de los citados requisitos o «metas» de calidad o productividad. Somos propensos a tratar de cambiar y mejorar determinadas realidades, a través de leyes, decretos y normas; e inclusive en algunos casos, desconociendo e irrespetando saberes, procedimientos y tradiciones de nuestras localidades.

Como ejemplo, si se impulsa la asociación o agremiación del grupo de artesanos, para que una vez que cumplan ciertos requerimientos se les pueda dotar de maquinaria que les permita iniciar una industria colectiva, probablemente dichos requerimientos terminen disolviendo la agremiación y sus actividades productivas iniciales, antes que impulsarlos hacia actividades industriales. El primer paso a seguir es acompañarles en su proceso de mejoramiento productivo mediante capacitación y asistencia técnica, a fin de que puedan alcanzar los requisitos establecidos para continuar posteriormente con su proceso de industrialización.

La implementación de un sistema de gestión de calidad cantonal, es un proceso a mediano y largo plazo, que requiere de una concertación entre los sectores públicos y privados, cuyos efectos probablemente no se puedan percibir a corto plazo, que sin embargo, culminan generando cambios en la matriz productiva local e impulsando el desarrollo integral de la urbe. Es preciso recordar que en un contexto de economía globalizada, los pequeños emprendimientos privados salen al mercado local a competir directamente tanto con los sectores empresariales nacionales, así como los grandes conglomerados internacionales, por lo que el apoyo entre el sector público y privado es fundamental para consolidar dichos emprendimientos.

Como un ejemplo, el Ecuador es un tradicional exportador de cacao, las principales empresas comercializadoras de chocolate a nivel mundial utilizan el cacao ecuatoriano como materia prima para sus productos. En varias localidades del país se están generando cadenas productivas para incrementar los volúmenes de producción de cacao, así como para iniciar emprendimientos en la industrialización de chocolate; estos esfuerzos nacen en un contexto globalizado donde las empresas líderes mundiales en la comercialización del chocolate

sin lugar a dudas tienen una ventaja competitiva a nivel internacional como a nivel nacional y local, de ahí que estos emprendimientos requieren incentivos, apoyo, asistencia técnica y acompañamiento de las instituciones públicas y de gobierno, para poder equilibrar las desventajas preliminares con las que salen a competir en el mercado. Si a estos esfuerzos se les impone inicialmente rigurosos requisitos, previo a su consolidación en el mercado, posiblemente se termine por disolverlos.



Se recomienda que el sistema de gestión de calidad de la urbe se fundamente en indicadores del desempeño de cada uno de los actores clave de la misma. Indicadores de la calidad del servicio del sector público, compuesto por al menos el gobierno municipal y el gobierno central; y la calidad del servicio del sector privado, compuesto por al menos el sector de pequeña y mediana industria, y el sector empresarial o industrial, a fin de que la ciudadanía pueda estar en conocimiento permanente de los esfuerzos y resultados del desempeño de estos cuatro sectores en su ciudad, mientras evalúa y reconoce la calidad de los productos y servicios que estos le ofrecen y ponen a su consideración.

Definición de productos cantonales y denominaciones de origen

El Ecuador, al igual que otros países, tiene productos que son emblema de varias de sus ciudades. Solo como ejemplo de la rica producción de las ciudades ecuatorianas se puede mencionar a los sombreros de paja toquilla de Monte-

cristi, los tejidos y ponchos de Otavalo, los bordados de Zuleta (Ibarra), la cerámica y los muebles de Cuenca, los jeans de Pelileo, los textiles de Atuntaqui, la manufactura del cuero de Ambato y Cotacachi, el café de Zaruma, las rosas de Cayambe y el licor anisado «puntas» pájaro azul de Guaranda, entre los primeros a mencionarse. Detrás de estos productos se encuentran grupos artesanales e incluso industrias que los vienen elaborando de antaño. La calidad de estos productos ha traspasado las fronteras de sus ciudades y en algunos casos, han llegado con mucha solvencia a consolidarse en mercados internacionales.

Las ciudades al fomentar la implementación de sistemas de gestión de calidad cantonal, tienen la posibilidad de promover la elaboración de productos que las identifiquen e impulsen una productividad local a mayor escala. Cuando una ciudad logra consolidar este tipo de procesos y genera productos exclusivos de su localidad, fortalece los lazos de identidad de sus ciudadanos con su terruño, eleva la autoestima de sus habitantes, al tiempo de establecer círculos virtuosos para la implementación de nuevos modelos productivos. De ahí que el proceso de planificación participativa es un escenario fecundo para instaurar a la gestión de la calidad como el verbo de los modelos productivos de la urbe; más aún cuando de acuerdo con la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, la promoción de la misma es una política de Estado, conforme así lo establece su artículo tercero que señala textualmente lo siguiente:

Artículo 3.- Declárase política de Estado la demostración y la promoción de la calidad, en los ámbitos público y privado, como un factor fundamental y prioritario de la productividad, competitividad y del desarrollo nacional.

La preocupación por proteger y promover este tipo de productos llega a nivel global, es así que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)¹⁶⁷ ha establecido un Programa para el fomento de consorcios de exportación y de origen como una de sus principales estrategias para fomentar el desarrollo desde lo local. A nivel nacional este tipo de productos pueden impulsarse mediante certificaciones definidas como denominaciones de origen o indicaciones geográficas, tal como lo determinan los artículos 237 y 238 de la Ley de Propiedad Intelectual, que textualmente disponen lo siguiente:

Artículo. 237.- Se entenderá por indicación geográfica aquella que identifique un producto como originario del territorio de un país, de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamen-

.....

167 Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Fecha de consulta: 28/11/2013.
<<http://www.unido.org/>>.

talmente a su origen geográfico, **incluidos los factores naturales y humanos.**

Artículo. 238.- La utilización de indicaciones geográficas, con relación a los productos naturales, agrícolas, artesanales o industriales, **queda reservada exclusivamente para los productores, fabricantes y artesanos** que tengan sus establecimientos de producción o de fabricación en la localidad o región designada o evocada por dicha indicación o denominación.» (Lo resaltado me corresponde).

Como puede observarse de las citadas disposiciones, las opciones de certificación son amplias a fin de precautelar todo tipo de producto que se identifique con la localidad y los actores sociales que los producen. La música, la gastronomía, la arquitectura, las tradiciones y la cultura en general son productos locales que deben ser apreciados e impulsados, de ahí que el primer paso para implementar sistemas de gestión de calidad que culminen con certificaciones de denominación de origen o indicaciones geográficas está en la identificación de este tipo de productos locales durante el proceso de planificación participativa.

Cada una de las comisiones para la formulación del plan de desarrollo local, durante la fase de diagnóstico, debe concentrar su atención en responder al menos dos preguntas fundamentales: Qué producimos en la actualidad? Y qué podemos llegar a producir con calidad? Las respuestas a estas interrogantes culminan definiendo aquellos productos que pueden ser impulsados a certificarse como productos propios de la localidad; así como aquellos productos que mediante la incorporación de la calidad en sus procesos de elaboración, podrán a mediano y largo plazo, ser reconocidos como únicos y propios de la urbe, enriqueciendo su patrimonio.

Sin embargo, más allá incluso de la amplitud de la normativa citada, el reto para las ciudades está en poder identificar todo aquello que les caracteriza y diferencia, en un proceso continuo por redescubrir lo propio para destacarse como ciudades únicas. Como ejemplo las ciudades del oriente ecuatoriano han «crecido» principalmente en base a la explotación del petróleo, que además de los nocivos efectos contaminantes que conlleva, se trata de un producto que se encuentra en muchas otras regiones a nivel mundial; teniendo, al mismo tiempo, a su disposición una biodiversidad única que además de tener la capacidad de promover la industria del turismo en sus ramas de ecoturismo y turismo comunitario, se constituye en una fuente insuperable para el desarrollo de industrias como la farmacéutica, química, nano tecnología y biotecnología,¹⁶⁸ entre las principales.

.....

168 «Se levanta la estructura de la Universidad Regional Amazónica», en página web del Ministerio de Conocimiento y Talento Humano: <<http://goo.gl/OF81U3>>.

En general los ecosistemas en los que se encuentran las ciudades ecuatorianas con playas, bosques húmedos, secos, petrificados y de todo tipo, volcanes y nevados, así como sus impresionantes selvas amazónicas son únicos y por sí mismos ya constituyen una ventaja competitiva, una oportunidad que debe ser valorada y rescatada para impulsar su desarrollo.

En un mundo globalizado, la ciudad del siglo XXI se encuentra ante el reto de proteger y promover sus productos locales para impulsar su consolidación en los mercados nacionales e internacionales. En este sentido, la generación de certificaciones de productos locales permite también orientar al consumidor, educar a la sociedad de consumo a valorar los productos locales tanto por su calidad, como por la defensa e impulso al empleo que éstos generan en comunidades locales, y pequeñas y medianas industrias, así como para compensar el esfuerzo colectivo de la ciudad en el fomento de oportunidades para el desarrollo integral de sus ciudadanos.

La satisfacción al cliente, la calidad, la cooperación, la creatividad y la constante innovación constituyen hoy en día los principales pilares para el desarrollo de las ciudades en el siglo XXI, integrar estas «herramientas» en los procesos de planificación participativa no solo constituye una estrategia, más bien se ha convertido en una necesidad para aquellas ciudades que deseen progresar en un mundo globalizado. Cada vez son más las ciudades que estimulan los vínculos entre los actores del conocimiento, actores productivos y autoridades locales. Aquellas ciudades que consigan generar y fortalecer dichos lazos, que incluso puedan llegar a establecer parques de innovación y conocimiento, lograrán anticiparse a los requerimientos del mercado, proteger e incentivar su producción local y acrecentar el patrimonio productivo de sus urbes.

Capítulo IV

**Una mirada
hacia las ciudades
del siglo XXI**



Una mirada hacia el futuro
permite organizar el presente.

Hace mil años en el continente americano las culturas azteca, maya e inca, entre las principales, levantaron *ciudades*¹⁶⁹ caracterizadas por su impresionante arquitectura y la capacidad de brindar servicios urbanos a quienes habitaban en ellas; mientras, en las *ciudades medievales*¹⁷⁰ del viejo continente aún se veía al planeta como un mundo plano; siendo casi imposible imaginar que mil años después, para inicios del siglo XXI, se encuentren urbes con más de 10'000.000 de habitantes a lo largo de los cinco continentes.

En la actualidad también nos es complejo imaginar qué tipo de ciudades se levantarán para finales de este milenio, tanto en la tierra como posiblemente en otros planetas. Probablemente tendremos un orden mundial que establezca los principales lineamientos para fomentar una mejor calidad de vida, con ciudades amigables con el medio ambiente y generadoras de oportunidades para el desarrollo integral de todos sus ciudadanos.

Lo que si nos es posible avizorar, es hacia donde se dirigen las ciudades del siglo XXI. En la actualidad el desarrollo urbano se orienta a transformar a las urbes contemporáneas en ciudades saludables, ecológicas e innovadoras, que al tiempo de permitir una ágil movilidad humana, aseguren el derecho al ac-

169 Véase las características de las ciudades antiguas en el Capítulo I de esta publicación.

170 Véase las características de las ciudades medievales en el Capítulo I de esta publicación.

- **Planificación del transporte.** El énfasis en el transporte ecológico es una característica clave en la planificación del transporte de la eco-ciudad. El objetivo es incrementar, dentro de la ciudad, los viajes en transporte público y los modos no motorizados de transporte, a través de las bicicletas y a pie. Para lograr esto, se separarán las vías no motorizados y motorizados para reducir al mínimo los conflictos entre peatones, ciclistas y vehículos, con prioridad para los peatones y el transporte no motorizado, así como para el transporte público.
- **Planificación de las redes verdes (vegetación) y azules (agua).** La eco-ciudad está planificada con extensas áreas verdes y redes de agua para proporcionar una entrañable vida y ambiente de trabajo. Una amplia área verde constituye el pulmón central de la eco-ciudad, del que se despliegan otras zonas verdes que constituyen los corredores ecológicos y los pulmones de las otras áreas de la urbe. Las fuentes de agua de la eco-ciudad estarán interconectadas para su mayor circulación y para proveer un atractivo ambiente en las líneas costaneras para el desarrollo de actividades recreacionales. Un estanque de aguas residuales será rehabilitado y transformado en un hermoso y limpio lago.

Uno de los principales retos para la construcción de esta ciudad modelo consiste en el lugar seleccionado para su levantamiento, pues el mismo debía tratarse de un lugar no apto para cultivos y que además enfrente escases de agua. En un ambiente tan desfavorable esta ciudad estará habitable para el año 2020 y constituye un claro ejemplo de hacia dónde van las ciudades del siglo XXI.

Las tres armonías de la ciudad ecológica modelo de China, son afines a los conceptos de vecindad con el territorio, la producción y el gobierno desarrollados en el capítulo tercero de esta publicación. Este nuevo tipo de armonías y vecindades, demandan la incorporación de los factores de la cooperación y la creatividad humana para construir, en el presente siglo, ciudades que impulsen a sus habitantes a desenvolverse en concordancia con sus vecinos y su entorno.

Las ciudades para el siglo XXI se encuentran frente al reto de constituirse en hábitats que impulsen una mejor calidad de vida para sus ciudadanos. En este sentido, el Núcleo de Estudios Metropolitanos (NEM) del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) han definido el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICUV), partiendo de consideraciones metodológicas similares a las nuestras, entre las cuales se establece la siguiente: «La calidad de vida no es el resultado exclusivo de las políticas públicas, sino que más bien es el resultado de las actuaciones de distintos actores que participan activamente en la construcción del espacio urbano, es decir el Estado, los priva-

dos y la sociedad civil.» (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Orellana *et al*, 2013: p. 7).

Como puede observarse, el factor de la cooperación entre actores locales, autoridades y ciudadanía en general, juega un rol fundamental en el análisis del citado índice de calidad de vida urbana. El factor de la cooperación es valorado no solo para el estudio de la calidad de vida en las ciudades, sino que trascendiendo el ámbito de las urbes, es requerido para elevar la calidad de vida en las sociedades en general.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre el desarrollo humano 2013, identifica cuatro áreas específicas de enfoque para sostener el impulso del desarrollo, entre las que se encuentra «la dotación de voz y participación a los ciudadanos.».¹⁷² Se resalta en el citado informe que:

A menos que las personas puedan participar de manera significativa en los eventos y procesos que dan forma a sus vidas, los caminos del desarrollo humano nacional no serán deseables ni sostenibles.» (Informe de Desarrollo Humano 2013: p. 8).¹⁷³ [...] «la legitimidad futura de la gobernanza internacional dependerá de la capacidad de las instituciones para establecer vínculos con comunidades y redes de ciudadanos (Informe de Desarrollo Humano, 2013: p. 8).

Fomentar la participación del ciudadano en su vecindario, en la producción local y en las decisiones de gobierno de sus ciudades resulta un imperativo para ciudades del siglo XXI, a fin de que las mismas respondan a los principales requerimientos locales de manera oportuna, eficiente y eficaz. Ahora bien, conforme se ha expuesto en el capítulo tercero de la presente publicación, resulta primordial que la cooperación se complemente con el conocimiento y la creatividad humana.

El conocimiento se constituye en el otro factor que en la actualidad impulsa el desarrollo de las principales ciudades del mundo.

«Necesitamos nuevos puntos de vista sobre las ciudades, sus sueños, su conocimiento, su creatividad, su motivación. Todo ello con tal de encontrar nuevas maneras de lograr una gestión urbana estratégica [...]».¹⁷⁴
«[...] Conforme nos vamos adentrando en el siglo XXI y avanzamos ca-

172 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, PNUD, Nueva York, 2013, p. iv.

173 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, PNUD, Nueva York, 2013, p. 6.

174 2006, «Ciudades del futuro, Competencia global, liderazgo local», en: *Pricewaterhouse Coopers*, p. 1. Fecha de consulta: 05/11/2013. < <http://goo.gl/2Cp1WL> >.

da vez más rápido hacia la integración económica, cambia de modo significativo lo que pueden hacer las ciudades para aumentar el crecimiento, la prosperidad y el bienestar social. Las ciudades de hoy son densas redes de intercambio de inversiones, información, bienes y personas, así como centros de innovación y gestión del conocimiento [...].¹⁷⁵ « [...] Hoy en día muchas ciudades han formulado estrategias para convertirse en ciudades “creativas” o ciudades “del conocimiento”, conceptos que se derivan de los rápidos cambios sociales y económicos. En estas ciudades modernas, el conocimiento, la creatividad y la innovación de la ciudadanía se identifican como la fuerza motriz de la creación de riqueza.».¹⁷⁶

Como se constató en el primer capítulo de esta publicación, las ciudades nacieron y se consolidaron en base a la conjugación de los factores de la cooperación y la creatividad humana; en la actualidad estos factores cobran aún mayor vigencia cuando se habla del desarrollo urbano y de las ciudades del futuro. Estos factores son los que transforman a los territorios habitados en ciudades de oportunidades. Oportunidades para que los sectores menos favorecidos se organicen en conjunto con los sectores públicos y privados en la búsqueda de la atención a sus principales requerimientos; para que los sectores productivos se complementen con los de gobiernos y del conocimiento para lograr un mejor posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales; para que las autoridades conozcan las reales necesidades cantonales de la voz y de la mano del ciudadano; para que el patrimonio de la urbe se acrecenté fortaleciendo la identidad local; y, para que quienes cohabitan en la urbe, asuman su rol de ciudadanos sin restricción alguna y se complementen en la generación del desarrollo integral de su ciudad.

Las ciudades del siglo XXI se caracterizarán por ser ecológicas, innovadoras y generadoras de oportunidades locales, para lo cual los factores de la cooperación y la creatividad deberán conjugarse en sus máximas potencialidades; aquellas urbes que logren incentivar la innovación y la participación en los distintos ámbitos que las componen, tendrán mayores capacidades para competir en un mundo globalizado y enfrentar los principales desafíos que les depara el presente siglo.

=====

175 2006, «Ciudades del futuro, Competencia global, liderazgo local», en: *Pricewaterhouse Coopers*, p. 8. Fecha de consulta: 05/11/2013. <<http://goo.gl/2Cp1WL>>.

176 2006, «Ciudades del futuro, Competencia global, liderazgo local», en: *Pricewaterhouse Coopers*, p. 20. Fecha de consulta: 05/11/2013. <<http://goo.gl/2Cp1WL>>.

Recomendaciones

Conjugar los factores de la cooperación y la creatividad a nivel cantonal implica el compromiso tanto de autoridades como de los distintos sectores que cohabitan en la urbe; el impulso de la vecindad en el territorio, la producción y el gobierno de la ciudad, requiere de una ciudadanía que se apropie de los apremiantes retos que enfrenta su cantón. El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece disposiciones que impulsan a los distintos actores sociales a incorporarse en esta dinámica de promover la cooperación y la creatividad para fomentar el desarrollo local.

Gobiernos Municipales. El rol de los gobiernos municipales es preponderante en las ciudades del siglo XXI, tanto para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico nacional les confiera, como para constituirse en los promotores de la cooperación y la innovación en las distintas actividades que se desarrollen en sus cantones. En este sentido, en el caso ecuatoriano, el COOTAD establece disposiciones que tienen como objetivo apoyar el fortalecimiento institucional de las instituciones de gobierno municipal:

COOTAD:

Capítulo VI.- Del Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Artículo 151.- Fortalecimiento institucional.- Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras.

Artículo 152.- Responsables del fortalecimiento institucional.- El diseño del proceso de fortalecimiento institucional corresponderá al Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes. Para su ejecución podrá establecer convenios con el organismo público encargado de la formación de los servidores públicos, las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados, universidades, institutos de capacitación de los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones no gubernamentales, los cuales conformarán la red de formación y capacitación.

Para el efecto el Consejo Nacional de Competencias deberá:

- a) Definir y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de los gobiernos autónomos descentralizados;
- b) Establecer mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de competencias y servicios para la toma oportuna de decisiones en el ámbito de la capacitación, formación y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados; y,
- c) Articular las demandas locales con los servicios de capacitación ofrecidos por la escuela de gobierno de la administración pública, las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y la red de formación y capacitación de los servidores públicos.

Artículo 153.- Presupuesto para el fortalecimiento institucional.- Los recursos para el fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos descentralizados provendrán del presupuesto general del Estado asignados al Consejo Nacional de Competencias; y, del presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados, quienes obligatoriamente destinarán los recursos suficientes para este efecto.

Actores locales del conocimiento. En plena era del conocimiento, este se constituye en el principal y más valorado factor de la producción y el desarrollo. Las universidades como motores generadores de conocimiento, más allá de impartirlo, enfrentan la responsabilidad de incorporarse a los demás actores locales para generar nuevos conocimientos que impulsen a las ciudades en la atención a los urgentes desafíos que les presenta el siglo XXI. En este sentido, en el caso ecuatoriano, la Ley Orgánica de Educación Superior establece lo siguiente:

Art. 107.- Principio de pertinencia.- El principio de pertinencia consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello las instituciones de educación superior articularán su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales: a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología.

«El problema no es técnico, sino político.».¹⁷⁷
Rafael Correa Delgado.

Más allá de los marcos jurídicos vigentes y de las competencias que puedan o no tener las instancias de gobierno local, dependerá de las capacidades conjuntas de ciudadanos, autoridades y principales actores sociales, para generar una visión común de ciudad y promover una concertación local que impulse el desarrollo integral de la urbe.

«Todos tenemos nuestra casa, que es el hogar privado;
y la ciudad, que es el hogar público.».¹⁷⁸
Enrique Tierno Galván.

La presente publicación tiene como objetivo invitar a que actores sociales, autoridades y ciudadanía en general, se apropien del destino de sus ciudades, fortaleciendo sus lazos de vecindad entorno al territorio, la producción y el gobierno de la urbe; e incorporando a la «innovación» y el «conocimiento», como las principales herramientas para la construcción mancomunada del futuro de sus ciudades.

El patrimonio más grande de las ciudades en el siglo XXI está en lo que logren crear conjugando sus factores de cooperación y creatividad.

177 CORREA DELGADO, Rafael. *Discurso del Presidente Constitucional de la República del Ecuador en la Universidad de la Sorbona*. Paris, noviembre, 2013.

178 2013. TIERNO GALVÁN, Enrique. «Las ciudades más habitables de México», en: *página web del Gabinete de Comunicación Estratégica y Central Municipal de México*, Fecha de consulta: 05/11/2013. <www.gabinete.mx>.

Bibliografía

Libros

ALCALDÍA DE PORTOVIEJO

2008 *Plan de Desarrollo Cantonal Futuro Ahora: Portoviejo 2020*. Portoviejo: Alcaldía de Portoviejo.

ARENAS DE MESA, Alberto y Heidi, BERNER HERRERA

2010 *Presupuesto por resultados y consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central de Chile*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

ARMIJO Marianela

2005 *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales, vol. 45, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

2011 *Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe*. Proyecto LAC MIC-Banco Mundial

2011 *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales, vol. 69, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

2006 *Informe al Congreso Nacional sobre la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central*.

BRESSER Pereira, Carlos LULZ

1998 «La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control», *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 38, N.º 150, pp. 517-550. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

1998 *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

2008 *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.

2009 *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.

2010 *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*.

CEPAL-ONU-HÁBITAT

2001 *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, (versión actualizada). Documento sobre el Vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat, Nueva York, 6 al 8 de junio de 2001. Santiago de Chile: CEPAL-ONU-HÁBITAT.

- CORREA DELGADO Rafael
2013 Discurso del Presidente Constitucional de la República del Ecuador en la Universidad de la Sorbona. Paris, noviembre.
- COSTAMAGNA Pablo
2006 «Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial». En Albuquerque y Vergara (compiladores). En *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*. Buenos Aires.
- CUNILL Grau, Nuria
2004 «La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer». Lulz Carlos Bresser Pereira y otros, *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- DINI, Marco, Carlo FERRARO y Carolina GASALY
2007 *Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina*. Serie Desarrollo productivo, vol. 180, Santiago de Chile: CEPAL-UDIT.
- DURSTON John
2000 *¿Qué es el capital social comunitario?* Serie Políticas sociales, vol. 38, Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- FINOT Iván
2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión pública, vol. 12, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- GIRALDO Fabio, Jon GARCÍA, Cesar FERRARI y Alfredo BATEMAN
2009 *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*, Bogotá: ONU-HÁBITAT.
- HERNÁNDEZ Katty, Mónica MALDONADO y Jefferson CALDERÓN
2010 «Entre crisis y crisis: el proceso migratorio internacional en los barrios populares del noroccidente de Quito y sus impactos en el desarrollo». *Revista Avances de la Investigación*, Fundación Carolina, Madrid.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)
2012 *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la Hora de la Igualdad*. ILPES-CEPAL
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)
2010 *Censo De Población y Vivienda*. Quito: INEC.

- KLIKSBERG Bernardo
1999 «Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo». *Revista de la CEPAL*, vol. 69, Santiago de Chile.
- LEIVA LAVALLE Jorge
2012 *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Serie Gestión pública, vol. 12, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- LIRA Luis
2006 *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Serie Gestión pública, vol. 59, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- MARCHÁN, Carlos y Marco OVIEDO
2011 *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador*. Colección Nuevo Estado, vol. 3, Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.
- MONCAYO JIMÉNEZ Edgar
2002 *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión pública, vol. 27, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- MONTES LIRA Pedro Felipe
2001 *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- MUMFORD Lewis
1979 *La ciudad en la historia: sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- NÚCLEO DE ESTUDIOS URBANOS Y CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
2013 *Informe Final Indicador Calidad de Vida Urbana (ICVU)*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC).
- ONU-DAES
2011 *Perspectivas de la urbanización mundial: Revisión 2011*. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, New York.
- ONU-HÁBITAT
2009 *Planificación de ciudades sostenibles: orientaciones para políticas informe global sobre asentamientos humanos*. Resumen Ejecutivo, Londres.

- 2010 «Informe Observatorio de Movilidad Urbana (CAF), 2009». En *Estado de la Ciudades en América Latina y el Caribe*.
- 2012 *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe Rumbo a una Nueva Transición Urbana 2012*.
- ORTEGÓN Edgar, Juan Francisco PACHECO, Horacio ROURA
 2005 *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Serie Manuales, vol. 39, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- OSLZLAK, Oscar y Guillermo DONNELL
 1976 «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Documento 4. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, Buenos Aires: CEDES-CLACSO.
- PALADINES ESCUDERO, Carlos
 1991 «Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación de los Gobiernos Locales». En: *Gaceta Municipal*, II época, año III, N.º 8 Quito: I. Municipio de Quito.
- 1992 «Un Instituto de Capacitación Municipal para el año 2000». En: *Gaceta Municipal*, N.º 11, Quito: I. Municipio de Quito.
- 1993 «Detección y Diagnóstico de Necesidades de Capacitación Municipal». II Asamblea de la Red Latinoamericana de Entidades de Capacitación Municipal. Maracaibo. Venezuela, 1993. También editado en: *Gaceta Municipal*, III época, año I, N.º 3 Quito: I. Municipio de Quito, Secretaría general.
- PALADINES ESCUDERO, Carlos y Armin SCHLEGL
 2001 *¿Cómo construir las ciudades?. Manual de Gestión y Administración municipal*, Quito: Fundación Hans Seidel.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
 2009 *Manual e Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD.
- 2013 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- ROGERS Richard y Philip GUMUCHADJIAN
 2000 *Ciudades Verdes para un pequeño planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gill.
- RONCAYOLO Marcel
 1988 *La Ciudad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

ROSALES Mario

2011 «El Caso de la Comunidad Urbana Autogestionaria Villa El Salvador». En *Relaciones Intersectoriales público-privadas en gobiernos subnacionales RIPPGS*. Lima: BID-INDES.

RUIZ CARO Ariela

2002 *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un «nuevo consenso» en América Latina*. Serie Gestión pública, vol. 28, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

SÁNCHEZ ALBAVERA Fernando

2003 *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión pública, vol. 32, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

SILVA LIRA Iván y Carlos SANDOVAL

2012 *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Serie Manuales, vol. 76, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.

STIGLITZ, Joseph

2003 «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», Cecilia López y Carlos García (compiladores), *Stiglitz en Colombia*, Bogotá: Fundación Agenda Colombia e Intermedio Editores, 2007.

WEBER, Max

1964 *Economía y Sociedad*. Segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica.

WILLIAMSON, John

1990 *The progress of policy reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute of International Economics.

WORLD BANK

1997 *World Development Report 1997: The State in Changing World*. Washington D.C.: World Bank.

Páginas web y documentos digitales

BANCO MUNDIAL

Indicadores de Desarrollo Mundial, Automóviles por cada 1.000 personas.
En: *Banco Mundial*. Fecha de consulta: 21/07/2013.
<<http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.VEH.NVEH.P3/countries?display=map>>.

BANCO DE GUAYAQUIL

<<http://www.bancoguayaquil.com/responsive/mapa.htm>>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2010 *Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina*. En: Banco Interamericano de Desarrollo. BID.
<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36466973>>.

BANCO DEL PICHINCHA

<<http://www.pichincha.com/web/temas.php?ID=201>>.

CNN ESPAÑOL

«Regeneran tejido del corazón con células madres del mismo». En *CNN en español*. Fecha de consulta: 15/02/2012.
<<http://cnnespanol.cnn.com/2012/02/15/regeneran-tejido-del-corazon-con-celulas-madre-del-mismopaciente/>>.

« ¿Clonar un mamut? Un paso más cerca gracias a este hallazgo». En *CNN Español*. Fecha de consulta: 11/11/2013.
<<http://cnnespanol.cnn.com/2013/05/30/hallazgo-de-sangre-de-mamut-alimenta-la-esperanza-declonar-uno>>.

CNN MÉXICO

«Médicos en EU crean una férula con una impresora 3D y salvan a un bebé». En: *CNN México*. Fecha de consulta: 11/11/2013.
<<http://mexico.cnn.com/tecnologia/2013/05/24/medicos-en-eu-crean-una-ferula-con-una-impresora-3d-y-salvan-a-un-bebe>>.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO

1987 «*Reseña Histórica*». *Revista Planificación*, vol. 25, Quito.
<http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>.

CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL

Fecha de consulta: 27/11/2013.
<<http://goo.gl/YS4EMb>>.

DISCOVERY CHANNEL DOCUMENTALES

«Regeneración de extremidades con un polvo experimental» En *youtube*.
Fecha de consulta: 26/07/2013.
<<http://www.youtube.com/watch?v=zWcG0-b3JJE>>.

EMBARAZO.NET

«Avances médicos en España: Biopsia genética para evitar patologías graves en bebé». En: *Embarazo.net*. Fecha de consulta: 11/11/2013.
<<http://elembarazo.net/biopsia-genetica-para-evitar-patologias-graves-en-bebes.html>>.

FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE (FMAM)

Fecha de consulta: 20/07/2013.
<<http://www.un.org/es/globalissues/environment/>>.

IBM INDUSTRIAS

«Edificios más inteligentes». En: *IBM industrias*. Fecha de consulta: 21/07/2013. <http://www.ibm.com/smarterplanet/ec/es/green_buildings/overview/index.html>.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN ECONÓMICA

Los Planes De Desarrollo, Su Coordinación dentro de la Región Andina. Quito: 1971. <<http://goo.gl/6Ofv2Y>>.

MINISTERIO COORDINADOR DE CONOCIMIENTO Y TALENTO HUMANO

«Se levanta la estructura de la Universidad Regional Amazónica (IKIAM).
En: página web del *Ministerio coordinador de Conocimiento y Talento Humano*. Fecha de consulta: 18/10/2013.
<<http://goo.gl/OF81U3>>.

MONCADA SANCHEZ, José

«La evolución de la planificación en el Ecuador» Nueva Sociedad, vol. 13
Julio-Agosto, 1974, Quito.
< <http://goo.gl/zeA9O7>>.

ONU-HÁBITAT

«Conferencia de Rio + 20, Agenda Urbana». En página web de ONU-HÁBITAT, Fecha de consulta: 20/07/2013.
<http://www.onuhabitat.org/>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

«Calidad del aire y salud». Centro de Prensa, *Organización Mundial de la Salud*.

<<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Fecha de consulta: 28/11/2013.

<<http://www.unido.org/>>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

«Tres ‘ciudades saludables’ ganan premios». En: *Organización Panamericana de la Salud*. Fecha de consulta: 27/03/2013.

<http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=578&Itemid=1&lang=es>.

PRICEWATERHOUSE COOPERS

2006 «Ciudades del futuro, Competencia global, liderazgo local». En: *Pricewaterhouse Coopers*. Fecha de consulta: 05/11/2013.

< <http://goo.gl/2Cp1WL> >.

SUPERMERCADOS AKÍ

<<http://www.aki.com.ec/portal/es/web/aki2/locales#Focus>>.

TIAN-JIN ECO-CITY

«La ciudad ecológica de Tianjin». En: *Tian-Jin Eco-City*. Fecha de consulta: 12/08/2013.

<<http://goo.gl/Egv7u3>>.

TIERNO GALVÁN Enrique

2013 «Las ciudades más habitables de México». En: página web del *Gabinete de Comunicación Estratégica y Central Municipal de México*, Fecha de consulta: 05/11/2013.

<www.gabinete.mx>.

WIKIPEDIA

«La vacuna». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 11/11/2013.

<<http://es.wikipedia.org/wiki/Vacuna>>.

«Trasplante de corazón». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 11/11/2013.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Trasplante_de_coraz%C3%B3n>.

«Trasplante de médula ósea». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 11/11/2013. <http://es.wikipedia.org/wiki/Trasplante_de_m%C3%A9dula_%C3%B3sea>.

«Contaminación por material particulado PM10». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 20/07/2013.

<<http://es.wikipedia.org/wiki/PM10>>.

«Burj Khalifa». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 21/07/2013.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Burj_Khalifa>.

«El Airbus». En: *Wikipedia*. Fecha de consulta: 21/07/2013.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Airbus_A380>.

Leyes

- 2010 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD). Registro Oficial N.º 303 del 19 de Octubre.
- 2011 CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPFP) Registro Oficial N.º 606 de 28 de Diciembre.
- 2008 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
Registro Oficial N.º 449 de 20 de Octubre.
- 2003 LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA (LOSCCA) Registro Oficial N.º 184 de 6 de Octubre.
- 2011 LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO
Registro Oficial N.º 444 del 10 de Mayo.
- 2010 LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Suplemento del Registro Oficial N.º 298 del 12 de Octubre.
- 2011 LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Suplemento del Registro Oficial N.º 606 de 28 de Diciembre.
- 2010 LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO (LOSEP)
Segundo suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 6 de Octubre.
- 1998 LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL
Registro Oficial N.º 320 del 19 de Mayo.
- 1949 LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL
Ejecutada mediante Decreto Ejecutivo N.º 152, de 4 de Marzo.
- 2007 LEY DEL SISTEMA ECUATORIANO DE CALIDAD
Suplemento del Registro Oficial N.º 26 del 22 de Febrero.

MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES

- 2011 *Norma Técnica para el pago de la Remuneración Variable por eficiencia para las y los servidores que ocupan puestos de carrera mediante nombramiento o contrato de servicios ocasionales y no pertenezcan a la escala de 10 grados de libre nombramiento y remoción.*
- 2013 *Norma Técnica de Valoración de Puestos por Puntos del Nivel Jerárquico Superior de la Administración Pública Central e Institucional que dependen de la Función Ejecutiva.*

SECRETARÍA NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (SNAP)

- 2011 *Acuerdo Ministerial N.º 1002. Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados. Publicado en el Registro Oficial, Suplemento N.º 606, de 28 de Diciembre.*

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES)

- 2011 *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales.* Quito: SENPLADES-OACDH.
- 2011 *Guía para la Formulación Participativa de los PD y OT.* Quito: SENPLADES-FFLA.

SECRETARÍA NACIONAL TÉCNICA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

- 2005 *Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.*
- 2006 *Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos de Gestión Organizacional por Procesos.*

Lista de gráficos, tablas e imágenes

Gráficos:

- Gráfico 1. Emisiones de CO² (kt) en el mundo y América Latina. p. 63
- Gráfico 2. Contaminación del aire urbano (ciudades del mundo con mayor índice de contaminación) p. 64
- Gráfico 3. Contaminación del aire urbano (ciudades sudamericanas). p. 64
- Gráfico 4. Automóviles 2004 - 2008 a nivel mundial. p. 66
- Gráfico 5. Emisiones comparadas de transporte individual y colectivo. En toneladas/día. Año 2007 p. 66
- Gráfico 6. Emisiones de CO² del transporte individual y colectivo. Año 2007 . . . p. 67
- Gráfico 7. Déficits totales de vivienda en América Latina y el Caribe por país, 2009 p. 68
- Gráfico 8. Ciudades en el mundo con más de 1 millón de habitantes p. 70
- Gráfico 9. Ciudades con más de 1 millón de habitantes en Latinoamérica p. 70
- Gráfico 10. Ciudades con más de 10 millones de habitantes en Latinoamérica . . p. 71
- Gráfico 11. Ecuador: población urbana p. 71
- Gráfico 12. Ecuador: porcentaje población urbano rural. p. 72
- Gráfico 13. Total país RSU p. 72
- Gráfico 14. Total RSU por tamaño de municipio. p. 73
- Gráfico 15. Diferencia generación RSDU por habitante según tamaños de municipios en Latinoamérica p. 73
- Gráfico 16. Grandes fortunas vs. PIB países. p. 74
- Gráfico 17. Distribución del ingreso en América Latina, según quintiles (2005) . .p.75
- Gráfico 18. Pobreza en América Latina. p.75

Gráfico 19. América Latina 2007: Población que vive con menos de 2 dólares al día	p. 76
Gráfico 20. Tasas anuales medias de desempleo y ocupación urbano (2008)	p. 77
Gráfico 21. Tasa de desempleo abierto urbano	p. 78
Gráfico 22. Ciudades del Ecuador con más de 200.000 habitantes en el año 2010.	p.176

Tablas:

Tabla 1. Ejemplo de indicador	p. 127
Tabla 2. Ejemplo de indicadores de línea base cantonal	p. 131
Tabla 3. Ejemplo de matriz de seguimiento de proyectos para línea base (detalle)	p. 133
Tabla 4. Ejemplo de matriz de seguimiento de líneas, programas y línea base cantonal	p. 134
Tabla 5. Ejemplo de mapeo de actores cantonales	p. 143
Tabla 6. Comparación de comisiones de planificación cantonal	p. 172
Tabla 7. Normativa Concejos de planificación cantonal	p. 174
Tabla 8. Ejemplo de visión cantonal.	p. 189
Tabla 9. Ejemplo de misión cantonal.	p. 192
Tabla 10. Ejemplo de líneas estratégicas cantonales	p. 193
Tabla 11. Ejemplo de parámetros de priorización	p. 195
Tabla 12. Ejemplo de valoración de los parámetros de priorización.	p. 196
Tabla 13. Ejemplo de ponderación y calificación de proyectos	p. 197
Tabla 14. Ejemplo de priorización de proyectos.	p. 197
Tabla 15. Ejemplo de priorización de proyectos.	p. 198

Imágenes:

- Imagen 1.** Reconstrucción de la ciudad antigua de Ur..... p. 18
<<http://goo.gl/KWrrsm>>.
- Imagen 2.** Fragmento del *Estandarte de Ur*. p. 21
<<http://goo.gl/MUTk0T>>.
- Imagen 3.** *Nacimiento de Grecia*, de Leo von Klenze (1846) p. 23
<<http://goo.gl/ejIV8u>>.
- Imagen 4.** Reconstrucción de la ciudad de Roma en su esplendor p. 27
<<http://goo.gl/RZeaF1>>.
- Imagen 5.** La fortificación de Uclés, sede de los caballeros de la orden de Santiago en el siglo XII. p. 31
<<http://goo.gl/SYupe9>>.
- Imagen 6.** Abadía benedictina en el monte de Saint Michel, Baja Normandía... p. 32
<<http://goo.gl/umTj3I>>.
- Imagen 7.** *La ciudad de Feurs*, Francia, grabado del siglo XV p. 36
<<http://goo.gl/LXtJl>>.
- Imagen 8.** Catedral de Florencia, de arquitectura renacentista, terminada por Brunelleschi en 1436..... p. 41
<<http://goo.gl/GQPj9Z>>.
- Imagen 9.** *La ciudad ideal* (1475), atribuido a Piero della Francesca p. 43
<<http://goo.gl/QYcSIL>>.
- Imagen 10.** La industrialización cambió rápidamente el paisaje, el uso del tiempo y la organización familiar en las ciudades. p. 49
<<http://goo.gl/wPjiOI>>.
- Imagen 11.** *La fundición del hierro* por Herman Heyenbrock, circa 1890 p. 53
<<http://goo.gl/wmcdio>>.



Carlos Eduardo Paladines Camacho

Doctor en Jurisprudencia de la Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2001. Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares, Naval Postgraduate School, Faculty of National Security Affairs, Center of Civil Military Relations, Monterey, Estado de California, Estados Unidos de Norte América, 2003. Especialidad en Derecho Empresarial, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) Quito-Ecuador, 2007. Curso virtual: Desarrollo Integral Económico Territorial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES), 2011. Cursos especializados: Fundamentos Económicos y Financieros de las Ciudades; Fundamentos de las Políticas Urbanas y Fundamentos Socio -Espaciales de las Políticas Urbanas, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador, 2012. Curso virtual: Relaciones intersectoriales público-privadas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES), 2013. Asesor Jurídico de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador 2003-2005. Secretario de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes del H. Congreso Nacional del Ecuador, 2007. Asesor Jurídico de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2010. Procurador y Asesor de Rectorado, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2011-2012. Directivo de la Fundación Alianza Estratégica desde su constitución hasta la actualidad.



Luis Antonio Vaca Hinojosa

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2004. Máster en Dirección y Gestión de Marketing: Fundación (EOI), Madrid-España, 2006. Máster en Economía Territorial: Mención en Planificación Estratégica Territorial, Universidad de Jaén, España, 2010 (Candidato a Doctoral en Economía Aplicada). Máster en Microfinanzas (CIFF): (Centro Internacional de Formación Financiera), Universidad de Alcalá de Henares, España, 2010. Cursos de especialización: Diplomado en Data Mining, Universidad Iberoamérica de México, Scalar Consulting Ecuador 2008. Vicepresidente de Inteligencia de Negocios, Banco Capital, 2011-2012. Gerente Management Information System y otros puestos directivos, Banco Solidario, 2006-2011. Docente Investigador Universidad de las Américas (UDLA) Quito, desde el 2012.

Carlos Efraín Marchán Romero

Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 1975. Maestría en Economía, Colegio de México, México D. F. 1979. Cursos de especialización: Seminario-Taller de Administración Integrada de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional. Consulgei. Representantes del Hay Group, 1994. Strategic Human Resources Management. University of California. Berkeley, 1995. Las Nuevas estructuras organizacionales y procesos relacionados con la organización. University of Pensilvania. Departamento de Logística Empresarial, 1995. Seminario de Procesos y Diseño de Indicadores de Gestión. Price Waterhouse, 1996. Seminario de Desarrollo Institucional y Administración de Recursos Humanos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano (CEMLA), 1997. Seminario de Modelo de Inteligencia Organizacional Sistémica (MIOS). Neway Consultores, 1999. Miembro del Consejo Editorial de la Revista Cultura del Banco Central del Ecuador (1990-1994). Miembro del Consejo Editorial de la Biblioteca de Pensamiento Básico Ecuatoriano (1989-1992). Director de la Revista Ecuatoriana de Historia Económica del Banco Central del Ecuador (1988-1995). Subsecretario General de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) (2004-2005). Profesor Titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), desde el año 2011.



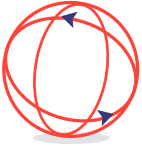
Roberto Mosquera Moyano

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2004. Máster of Science en Economía con especialización en Econometría (Nivel PhD), Texas A&M University, Estado de Texas, Estados Unidos de Norteamérica, 2008. Asistente de Control Financiero, Produbanco, 2003. Analista de Cartera, Diners Club del Ecuador, 2004 -2006. Docente Investigador Universidad de las Américas (UDLA) Quito, desde el 2009.



Fundación Alianza Estratégica

FUNDACIÓN



ALIANZA
ESTRATÉGICA

La Fundación Alianza Estratégica es una institución de derecho privado sin fines de lucro que tiene como misión:

- Organizar y promover acciones y proyectos de investigación, actualización profesional, experimentación, capacitación, asistencia técnica, consultoría para empresas, entidades y organismos públicos, privados, nacionales y extranjeros en la búsqueda de tecnologías, procesos y metodologías de producción alternativa, para optimizar el uso de recursos, reducir la dependencia y costos de la producción nacional e incentivar el comercio equitativo en el país.
- Potenciar el talento humano y la profesionalización del sector laboral del país.
- Fomentar el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad, el desarrollo social y la consolidación democrática en el país, a través de programas y proyectos de cooperación técnica nacional e internacional.¹

La Fundación Alianza Estratégica está constituida por las siguientes áreas:

Fomento al Sector Público. Con la misión de promover el fortalecimiento institucional de las instituciones públicas, principalmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de capacitación, asistencia técnica, consultoría y la co-ejecución de proyectos que impulsen el desarrollo local. Entre los principales proyectos ejecutados por esta área constan los siguientes:

- Estructura organizacional del Gobierno Municipal del Cantón Portoviejo (2006).
- Sistema de Planificación Estratégica Cantonal del Cantón Portoviejo (2007).
- Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Gobierno Municipal de Portoviejo (2007).
- Codificación de Ordenanzas y Gaceta Municipal de Portoviejo (2008).
- Programa de capacitación: *Fortalecimiento Institucional para Gobiernos Locales*, realizado en la Municipalidad de Cotacachi con la participación de 24 municipalidades de las tres regiones del país. (2008).*
- Programa de capacitación: *Práctica de Valores Ciudadanos y Culturales en la Educación Básica Ecuatoriana, III Fase*, realizado con el Ministerio de Cultura para la capacitación de 2.750 docentes, de las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Guayas, Manabí, Napo y Pichincha (2008).

.....

1 Artículo Tercero, literales b.), d.) y g) de los Estatutos Constitutivos de la Fundación Alianza Estratégica, registrados ante el Ministerio de Educación. (Última actualización 15 de Marzo de 2011).

- Programa de capacitación: *Diagnóstico Institucional para Gobiernos Municipales*, realizado en la Municipalidad de San Pedro de Pelileo con la participación de once Municipios de la Sierra, cuatro de la Costa y uno de la Amazonía (2009).*
- Programa de capacitación: *Introducción al Gobierno Municipal* dictado para autoridades electas y equipo de asesores de los cantones de Montufar, Taisha y Tulcán (2009).*
- Optimización de Procesos y Ventanilla Única de la Municipalidad de San Pedro de Pelileo (2010).*
- Codificación de Ordenanzas y Gaceta Municipal de San Pedro de Pelileo (2010).*
- Estructura Organizacional del Gobierno Municipal del Cantón Pablo Sexto (2010).
- Plan de Negocios y Plan de Manejo Ambiental para complementar los estudios del Nuevo Centro de Faenamiento del Cantón Jipijapa, mediante el cual se aprobó el financiamiento del primer camal regional del País (2010).
- Sistema de Comercialización Cantonal de San Pedro de Pelileo (2011).*
- Indicadores de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal de San Pedro de Pelileo (2011).*
- Programa de capacitación: *Fortalecimiento Institucional para Gobiernos Autónomos Descentralizados*; realizado en la Municipalidad de Tena con la participación de los Municipios de Tena, Archidona, El Chaco y Gobierno Provincial de Napo (2011).*
- Programa de Capacitación: *Fortalecimiento Institucional para Gobiernos Autónomos Descentralizados*, realizado en la Municipalidad de Chone con la participación de los Municipios de Chone, Santa Ana, Flavio Alfaro, Bolívar, Junín, San Vicente; así como de la Empresa de Agua Potable de Chone (2011).*
- Propuesta de Lineamientos de Investigación para los Estudios Previos a la Creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE. Ministerio de Educación (2011).
- Estructura Organizacional del Gobierno Municipal del Cantón Chone (2012).
- Programa de capacitación: *Campaña Interna cambio de cultura organizacional Ministerio del Ambiente*. 622 servidores capacitados (2012).

Fomento al Sector Privado. Con la misión de capacitar al talento humano del sector empresarial para mejorar la competitividad, eficiencia y reducción de costos en la producción de bienes y servicios nacionales, apoyar a la generación de empleo, impulsar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo y promover una mejor calidad de vida en la ciudadanía. Desde el año 2008 se ha capacitado a más de 5.000 trabajadoras y trabajadores en las siguientes áreas:

* Proyectos auspiciados por la Fundación Hanns Seidel.

- Seguridad, salud e higiene en el trabajo
- Nuevas tendencias en la Administración del Talento Humano
- Sistemas remunerativos y compensatorios
- Mejoramiento de procesos
- Motivación, liderazgo y trabajo en equipo
- Formación en valores para el sector empresarial
- Psicología organizacional

Fomento a Proyectos Sociales. Con la misión de promover, co-ejecutar y administrar proyectos de inclusión social que generen oportunidades de desarrollo humano y económico en los sectores más excluidos y deprimidos del Ecuador. Desde el año 2007, esta área tiene como principal proyecto el Centro de Estimulación y Rehabilitación de Lenguaje y Comunicación (CERLECO) ubicado en la Provincia de Santa Elena, cantón Santa Elena, Comuna de San Pedro, mediante el cual se atiende mensualmente a más de 115 niños que padecen de Síndrome de Down, retardo mental, ceguera, sordera, problemas cognitivos, de lenguaje y sociales entre otros; promoviendo la integración de los menores a los quehaceres familiares, así como a las comunidades a las que pertenecen.

Fundación Alianza Estratégica facilita información detallada en la siguiente página web: www.alianzaestrategica.org

Fundación Hanns Seidel

La Fundación Hanns Seidel es una institución alemana que cumple su misión inspirada en «principios cristianos». Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901 - 1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947 - 1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957 - 1960).



Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, Estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.

El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como *think tank* desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.



Fundación Hanns Seidel facilita información detallada en la siguiente página web: www.fhs.ec

Esta obra se acabó de imprimir el 30 de Enero de 2014
NOCIÓN IMPRENTA
Quito-Ecuador