



**FUNDACION NATURA**

---

MEMORIAS

DESARROLLO Y APLICACION  
DE NORMAS Y PROGRAMAS  
AMBIENTALES EN ZONAS URBANAS

**Conferencia Internacional realizada del  
17 al 19 de junio de 1998. Quito, Ecuador.**

### III

## ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN URBANO-AMBIENTALES

Fernando Carrión M.,  
Director de Flacso -  
Ecuador.

### *1. La relación ciudad y el medio ambiente aun no logra integrarse.*

Las relaciones entre los temas urbano y ambiental aún no han sido suficientemente definidas, porque no se han logrado construir las respectivas mediaciones entre lo ambiental, lo urbano, la planificación y la gestión. Se los ha entendido independientemente y, en ciertos casos, como si fueran antagónicos. De allí que en este mundo de las dicotomías el maniqueísmo tienda a salir a flote: mientras lo natural, lo rural, el campo son lo bueno; lo artificial, lo urbano, la ciudad son lo malo. En este contexto se ha satanizado la ciudad frente al medio ambiente, con lo cual la urbe es vista como una de las causas primeras de la degradación ambiental.

Esta actitud proviene, en parte, de los fenómenos negativos que generaron los acelerados procesos de industrialización y del crecimiento de la población a raíz de la revolución industrial. Pero también, a que ciertas concepciones vieron a estos fenómenos como factores contrarios al ritmo natural. Se concibió la ciudad como un lugar de concentración de la población y de la industria, y, por lo tanto, adversa al medio ambiente. Un punto de partida incorrecto, tanto en la definición de lo urbano cuanto de lo ambiental, que conduce a un punto de llegada negativo.

De allí que la relación entre medio ambiente y ciudad esté por construirse. Sin embargo, no se puede negar que existen algunas perspec-

tivas que empiezan a mostrar una cierta línea de convergencia, que se inicia con la conquista de la suma. Por ejemplo, a través de la incorporación de la variable ambiental a la planificación o la mención de lo ambiental en el contexto urbano. En definitiva, existen esfuerzos interesantes para superar estas visiones, siendo quizás el más significativo el concepto de ciudad sustentable.

## *2. La ciudad sustentable*

La ciudad no puede ser analizada a partir de los ecosistemas naturales. Primero, por que los intentos no produjeron resultados satisfactorios (ruralismo mítico o ecología humana) y, segundo, porque en las determinaciones recíprocas de lo natural y lo social, ha estado ausente el carácter ontológico o, lo que es lo mismo, la diferencia explícita de los distintos estratos del ser.

La ciudad no es -en sentido estricto- una transformación del ecosistema natural, sino la producción de otro cualitativamente distinto. Se trata de un sistema artificial, producido por el hombre a partir de la modificación del funcionamiento del sitio original, en los aspectos biológicos (vegetal y fauna), geomorfológico (pendientes, drenaje) e hidrológico (abastecimiento y residuos). La ciudad es un ecosistema (urbano) que no puede liberarse de ciertas condiciones naturales de nacimiento e implantación que ha modificado.

Ello significa que la ciudad como producto social, debería respetar las leyes generales de la vida, porque sino se negaría a sí misma. Pero el hecho de que la ciudad no pueda liberarse de ciertas condiciones naturales no significa, bajo ningún punto de vista, que no se pueda analizar autónomamente la sustentabilidad urbana y, mucho menos, que lo natural determine su cualidad esencial. En este contexto de la relación entre los dos "ecosistemas" se encuentra la primera determinación de la sustentabilidad de la ciudad.

En cambio, la segunda determinación de la producción de la sustentabilidad del sistema artificial (la ciudad) surge de la contraposición entre el derecho colectivo a lo urbano y las exigencias privadas

de la acumulación del capital. Es decir, que la ciudad es el epicentro del conflicto entre la construcción del espacio público (la ciudad de todos y para todos) y la apropiación de ese espacio en función de intereses privados (la ciudad como requerimiento de la reproducción económica). De allí que la ciudad sustentable provenga de la necesidad de garantizar un “orden urbano diverso” que permita potenciar su cualidad pública y de regular los efectos negativos que introduce el mercado en la conformación urbana.

En suma, la posibilidad de vivir en un mundo urbano sustentable será posible si se produce una equilibrada integración social urbana al medio natural (simbiótica) y un sentido de pertenencia a múltiples identidades (simbólica). La ciudad debe ser reconstituida como un foro o un ágora con espacios públicos y cívicos que satisfagan las necesidades del consumo (calidad de vida), de la producción (el desarrollo), de la política (el consenso) y de la cultura (la creatividad).

### ***3. Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina.***

América Latina vive tres procesos concurrentes que tienen que ver con los nuevos patrones de urbanización que empiezan a delinearse:

**TRANSICION DEMOGRÁFICA.-** Se observa una tendencia general hacia la reducción de las tasas generales de urbanización, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa, 1995). Lo cual no significa que éstas dejen de absorber grandes cantidades de población, pero si se produce un importante descenso en términos relativos. Indudablemente un escenario como el descrito, genera un cambio global en las demandas sociales urbanas, en las prioridades de inversión en las ciudades y en la nueva lógica de urbanización.

**GLOBALIZACIÓN.-** Con la globalización de los procesos sociales, culturales, políticos y económicos, se producen efectos de localización caracterizados como de “glocalización” (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos

-las ciudades- que le permitan proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario.

**DESARROLLO TECNOLÓGICO.-** La revolución tecnológica que estamos viviendo -principalmente a nivel de las comunicaciones- introduce cambios notables en la aproximación relativa de los territorios distantes y en la modificación de la geografía planetaria. Hay, en definitiva, una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner, 1995).

Sin duda que una situación como la descrita tiende a modificar el modelo y lógica de la urbanización en América Latina. Si a partir de la segunda posguerra se implanta una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía -propias del modelo del Estado de Bienestar y de la sustitución de importaciones de aquella época-, medio siglo después nos encontramos con un proceso en formación que se expresa en la introspección a la ciudad construida y la formación de ciudades globales.

La ciudad originalmente entendida a partir de temas como el crecimiento periférico, la metropolización, la renta del suelo, entre otros, tiende a ceder ante preocupaciones como: el desarrollo intra e interurbano, el gobierno de la ciudad, la producción de los servicios, la competitividad y de posicionamiento de la ciudad, entre otros. Por ello, algunas características de este nuevo urbanismo puede señalarse en los siguientes temas:

a. El siglo de las ciudades. Con la crisis en apariencia irreversible del Estado nacional, la globalización en camino y la urbanización de la población, es posible pensar que el siglo entrante será de las ciudades. Una realidad como la descrita otorgará un nuevo protagonismo a las ciudades que, según Sassen, lo llevará a constituirse, junto con los Estados nacionales y el mercado, en uno de los actores internacionales fundamentales.

**b.** La cosmopolización de la ciudad. Frente a la continuidad espacial que generó la ciudad metropolitana en su hinterland inmediato, hoy se percibe la existencia de la discontinuidad territorial, a través de la internacionalización de la ciudad o de su proyección mundial. Por ello las ciudades trabajan en la búsqueda de su competitividad y posicionamiento, así como su funcionamiento en sistema, lo cual lleva a un cambio conceptual: de su enclaustramiento como fronteral a su definición como red.

**c.** El regreso a la ciudad construida. El urbanismo fundado en la perifерización y expansión urbana, entra en crisis. La salida que se avizora a partir de la década de los noventa puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente. Se observa una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeta).

**d.** Los servicios. Los servicios redefinen sus funciones y prioridades hacia el incremento de la productividad y mejor posicionamiento de las ciudades en el mercado mundial<sup>2</sup>. Mientras los servicios urbanos vinculados a la comunicación (teléfonos, aeropuertos, carreteras) y a la producción (energía eléctrica, agua potable, seguridad) serán prioritarios, los que tienen que ver más directamente con la calidad de vida se redefinirán (saneamiento, salud). Las modalidades de gestión, con la descentralización y las privatizaciones, traen nuevas realidades.

**e.** El gobierno local. El cambio que vive el gobierno local tiene que ver con la profundización de la vía municipal de gestión urbana, que lleva a una hegemonía que municipaliza la escena local. Se incrementan los recursos económicos, tienen más competencias y se amplía la representación-participación social. Esta tendencia tiene dos modelos: el uno de tipo empresarial, en el que se define al Alcalde como Gerente (busca normar la ciudad del mercado) y el otro, democrático-participativo que designa al Alcalde como Jefe de Gobierno (busca resignificar la ciudad de lo público).

f. Lo ambiental urbana. No se trata de un cambio de funcionalidad, sino de la emergencia de lo ambiental como tema urbano, reconocida porque: a) Existe una mayor conciencia pública y privada; b) Los impactos ambientales que produce en la productividad de la ciudad, en la economía, en la calidad de vida de la población (por ejemplo, en la salud) y en la estética urbana, tienden a negar la ciudad (transporte contamina, no transporte); c) Existe un marco institucional y un conjunto de actores que reivindican el tema; d) El proceso de universalización de las normas y la presencia de nuevas tecnologías; e) La agudización de la tensión existentes entre los recursos naturales propios de la región y el manejo que pertenece, cada vez más, a un mundo globalizado; y f) la globalización de mercados con normas impuestas por los países desarrollados.

#### ***4. La planificación urbana se encuentra en crisis.***

La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo pasado, en el contexto de la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales que el crecimiento urbano produjo en la población, debido al traslado de los medios de producción y a la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a insentivar los cambios de uso de suelo y las densidades de población, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido en un mismo espacio) y de código de construcción moderno. De esta manera se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria y el comercio de la zonas residenciales, así como reducir las densidades de población. El concepto de area homogénea, vinculado al de cuarentena, permitía reducir los efectos sanitarios que la contaminación, las plagas o los incendios causaban.

Con el paso del tiempo esta motivación central de la planificación cambia gracias a los avances de la salud pública. Con ello la noción de la zona homogénea pierde sentido y más bien se convierte en una “externalidad” económica que debe reducirse<sup>3</sup>. La productividad de la

ciudad se convierte en la preocupación central de la planificación, con lo cual la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana tradicional entra en crisis y aparece la planificación estratégica como salida. De la propuesta normativa se pasa a la búsqueda de una visión estratégica de ciudad, compartida por los actores de una ciudad que exige competencia y, por tanto, regulación mercantil.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el “sueño de un orden” homogenizador, sino más bien, la posibilidad de construir “múltiples órdenes”. Ello supone que la planificación pase de física a estratégica; de uniformadora a integradora, y la conciba como un proceso en el que la planificación-gobierno guíen la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica.

Por otro lado, debe reconocer la realidad de la escena local, que se compone de múltiples poderes locales, originados desde instancias diversas: público (central, provincial, local), privado (empresas, ONG's) y comunitario (gremial, barrial). Este cúmulo de poderes locales se inscriben en el denominado complejo institucional, que puede asumir la forma de un modelo articulado (Quito) o desarticulado (Guayaquil) de gestión urbana.

Esta doble determinación de la búsqueda múltiples órdenes y de la existencia de un complejo institucional debe llevar:

a) A la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, que sea parte de y aporte a un proyecto nacional. Esto significa, que no es un plan municipal sino del conjunto, y por lo tanto consensado, de la urbe. Es una propuesta compartida de ciudad.



b) La gran ciudad en construcción debe tener como base la cooperación público-privada-comunitaria. Esto significa la necesidad de pensar en propuestas integradoras y no excluyentes.

c) Todo será vano si no se cuenta con una ilusión movilizadora y un liderazgo personalizado fuerte, que sea capaz de aglutinar y movilizar la población<sup>4</sup>.

d) Tener una visión de totalidad y de largo plazo en la construcción de una voluntad colectiva. De allí que los componentes de esta propuesta, primero, estén relacionados y, segundo, sean vistos dentro de la unidad.

Algunos lineamientos estratégicos o ciertos componentes de la sustentabilidad, que se deberían tomar en cuenta:

**a. Fortalecimiento de la base económica.**

Partiendo del postulado de que los objetivos económicos de largo plazo son sustentables, porque sino terminarían negándose, se llega a la conclusión de que las buenas políticas económicas -para ser tales- deben ser sustentables. O, en otras palabras, que una buena política económica es una buena política ambiental; lo cual, a su vez, nos lleva a concluir que una buena política ambiental tiende a mejorar la economía<sup>5</sup>. De allí que la pobreza y el lento crecimiento erosionen la sustentabilidad; o, lo que es lo mismo, la reducción de la pobreza mejora el ambiente y la sustentabilidad. Ello supone una reconversión económica que tenga sustento en la vocación productiva de la zona, pero también en la innovación de actividades y servicios, que lleven a mejorar el posicionamiento y la competitividad de la ciudad. En mercados globalizados y de fuerte competitividad, la especialización productiva es fundamental.

**b. Una ciudad abierta al mundo**

Promover e integrar la ciudad al mundo significa redefinir su centralidad en un contexto que desborda el ámbito nacional. Es un cambio significativo de su concepción, porque sus tradicionales funciones y

competencias (generador de servicios para el cantón) son transformadas y porque tiene que atraer -entre otros- inversiones, productos, información, consumidores y profesionales, y además, exportar productos, servicios, cultura que las personas y las instituciones proveen.

### **c. La integración social**

La ciudad excluye a muchas personas de los beneficios que crea, la pobreza restringe a una parte importante de la población de las más elementales condiciones de vida, las creencias e identidades colectivas se redefinen, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales. Pero también la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias.

Si la ciudad no llega a todos los habitantes, si el mercado segrega y si la política excluye no se puede concebir la existencia de una real ciudadanía. De esta manera, la integración social solo será posible si se reconstituye y recupera la categoría de ciudadanía. Porque el concepto de ciudadanía hace alusión a la participación plena en la economía (tanto en el consumo como en la producción), en la política (representación, legitimidad) y en la cultura (múltiples identidades).

### **d. El marco institucional**

En un contexto institucional donde existen problemas de centralización, dispersión de poderes, poca participación y representatividad, y una acción sectorializada, es imprescindible replantearse su organicidad. Mucho más si se tiene en cuenta que los sectores que toman las decisiones no han logrado asumir el tema ambiental con la urgencia que el caso amerita. Sin embargo, no se puede negar que el Estado se ha visto arrastrado a asumir la temática, debido a las presiones de la sociedad -nacional y de la comunidad internacional-.

Es necesario generar un marco normativo y legal nuevo, iniciar procesos de descentralización integrales<sup>6</sup>, que se planten la necesidad de institucionalizar otras formas de participación de la población (vr.gr.

el presupuesto participativo, consejos verdes) y de ampliación de las formas de representación (vr.gr. de género, pobladores).

#### *e. El medio ambiente*

El modelo de ciudad vigente se fundamenta en el despilfarro: se consume más energía, agua, suelo del necesario. Se deba emprender la necesidad de introducir el concepto de racionalización y ahorro energético, a través de transformar la lógica expansiva de la ciudad (recentralización en vez de expansión), de reducir y reciclar los residuos sólidos (defensa del consumidor), de mejorar el mantenimiento de los servicios (eliminar el desperdicio), etc.

Mejorar la conservación del patrimonio natural, de los parques, jardines y de espacios públicos. La calidad urbana debe tener un peso mayor, surgida de la revalorización de la ciudad, porque a nadie le gusta vivir en ciudades feas, nadie se identifica con ellas y la calidad de vida es mala. Esta revalorización de la calidad urbana tiene que venir en una triple consideración: ambiental, social y estética. Esto significa que se debe intervenir en la solución funcional de los problemas, sin descuidar las relaciones sociales y la resolución estética.

Se requiere un proceso de transformación cultural en el que aparezca una nueva relación entre el hombre y la naturaleza, que lleve a construir una cultura ambiental: cultura de riesgo, de comportamientos para no ensuciar, formación ambiental y participación ciudadana en la mejora de la calidad de vida. Pero además, se requiere desarrollar una reglamentación, porque, tal como señala el Banco Mundial, “el mercado no prevé ningún mecanismo para que las personas afectadas puedan participar en las decisiones de la firma y obligarla a pagar el costo del caso y reducir sus emisiones”.

Reducción de la contaminación aérea (principalmente vehicular), de agua (tratamiento de los ríos), suelo y paisajística. Hacer proyectos que disminuyan los impactos ambientales. Formular una ley del consumidor que vele por la calidad de los productos, que consuma menos energía, que produzca menos contaminación y que propenda la disminución de la cantidad de basura que produce.

minución de la cantidad de basura que produce.

De esta manera, la ciudad sustentable será aquella que produzca más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

1 La definición clásica de ciudad proviene de su oposición al campo, sea en términos de población dispersa o concentrada, de la existencia de los servicios o de los niveles de industrialización. Es decir, de la fijación de los límites en los que se inscribe.

2 “La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico.” Banco Mundial: Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990” Washington, 1991 (p. 45).

3 La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.

4 Los ejemplos más interesantes son: en las ciudades de los países desarrollados está Barcelona, que impulsa su gran motivación a partir de los Juegos Olímpicos con Pasqual Maragall a la cabeza; y, en América Latina, la ciudad de Lima con el liderazgo del Alcalde Barrantes, a mediados de los años ochenta, cuando propone su política de desarrollo desde un vaso de leche.

5 “Según una estimación, una epidemia reciente le costó a la economía peruana alrededor de \$ 1.000 millones, es decir, más del triple de lo que el Perú invirtió en abastecimiento de agua y saneamiento durante toda la década de 1980” Banco Mundial, Política urbana y desarrollo económico, p.17, Washington, 1991,

6 Que el Estado y la propia sociedad civil se descentralicen. Por ejemplo, que las cámaras de la producción vean a los municipios como interlocutores válidos y no solo a los organismos del gobierno nacional.