

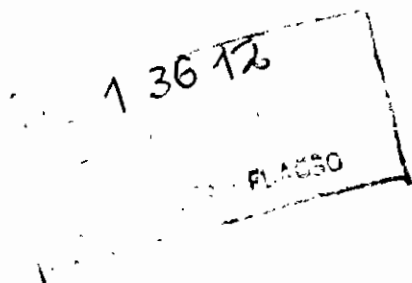
Fernando Carrión M. y Lisa Hanley, editores

# Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars





BILICA - FLACSO - E (
Fecha: noviembre 2005
Cantidad:
Proveedor:
FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:  
 FLACSO, Sede Ecuador  
 Páez N19-26 y Patria,  
 Quito - Ecuador  
 Telf.: (593-2-) 2232030  
 Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-097-1  
 Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
 Imprenta: RISPERGRAF C.A.  
 Quito, Ecuador, 2005  
 1ª. edición: abril, 2005

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<i>Adrián Bonilla y Joseph S. Tulchin</i>	
<b>Agradecimientos</b> .....	11
<b>Prefacio</b>	
<b>Renovación urbana y proyecto nacional</b> .....	13
<i>Fernando Carrión y Lisa Hanley</i>	
<b>CENTROS HISTÓRICOS, ESPACIO PÚBLICO Y GOBIERNO</b>	
<b>El rol del espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales: el caso Kiev y la revolución naranja</b> .....	31
<i>Blair A. Ruble</i>	
<b>El centro histórico como objeto de deseo</b> .....	35
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas</b> .....	59
<i>Gabriel Murillo</i>	
<b>El problema de vivienda de los con techo</b> .....	77
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

LA POLÍTICA DE IDENTIDAD URBANA:  
PATRIMONIO Y MEMORIA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

<b>El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes</b> .....	97
<i>Eduardo Kingman y Ana María Goetschel</i>	
<b>Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona</b> .....	111
<i>Josep Subirós</i>	
<b>Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público</b> .....	147
<i>Xavier Andrade</i>	
<b>Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico</b> .....	169
<i>Silvia Fajre</i>	
<b>Quito: los desafíos en los nuevos tiempos</b> .....	179
<i>Diego Carrión Mena</i>	
LOS ENLACES ENTRE CENTROS HISTÓRICOS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	
<b>El “centro parrido”</b> .....	189
<i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	
<b>Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador</b> .....	209
<i>Lisa Hanley y Meg Ruthenburg</i>	
<b>Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos</b> .....	241
<i>Mónica Moreira</i>	

## Presentación

Desde mediados del siglo XX, se inicia una ardua tarea por pensar los centros históricos más allá de conceptos venidos únicamente desde la arquitectura y de sus vertientes de la preservación y conservación de los monumentos históricos y concebir al centro histórico como una relación social. Actualmente, un nuevo enfoque entiende al proceso urbano como parte importante en la construcción de un estado estable y de una economía sustentable, cuyo punto de partida sea un proyecto colectivo de ciudad que pueda aportar hacia la estabilidad de los estados, su desarrollo económico y su fortalecimiento cultural. Los temas importantes a tomarse en cuenta son que la ciudad es, por una parte, componente de estabilidad y gobernabilidad política; de sostenibilidad económica y, finalmente, de creación de identidades; todos estos son elementos que tienen que tomarse en cuenta en los procesos de regeneración de un centro histórico con participación ciudadana.

Estos enfoques, perspectivas y debates fueron los que animaron la convocatoria del seminario internacional: “Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable”, organizado por el proyecto de Estudios Urbanos Comparativos del Woodrow Wilson International Center For Scholars (WWIC) y el programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador, los días 16 y 17 de diciembre de 2004, el cual contó con la presencia de arquitectos, sociólogos, antropólogos, economistas, lo cual permitió un análisis multidisciplinario del desarrollo urbano y su relación con la construcción de estados estables.

Con esta publicación, esperamos aportar nuevas ideas para pensar las ciudades y el desarrollo urbano, recobrando los procesos históricos y ofreciendo un rostro humano a la renovación para que sea una plataforma de innovación de la ciudad.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Sede Ecuador

Joseph S. Tulchin  
Co-director del Proyecto  
de Estudios Urbanos  
Woodrow Wilson Center

## Agradecimientos

El seminario y esta publicación han sido posibles por el apoyo del Programa Urbano de la Oficina de Reducción de Pobreza dentro de EGAT, Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de América. También queremos agradecer al apoyo y dirección académica de Blair A. Ruble y Joseph S. Tulchin. Una enorme gratitud a su desinteresado y significativo aporte. Finalmente queremos reconocer a Karen Towers, Asistente del Proyecto, WWICS y María Eugenia Rodríguez, FLACSO quienes sin su coordinación y aporte logístico el proyecto no hubiera sido posible.

# Prefacio

## Renovación urbana y proyecto nacional

Fernando Carrión M<sup>1</sup>. y Lisa Hanley<sup>2</sup>

### Presentación

El Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos del Woodrow Wilson International Center For Scholars (WWICS) y el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador organizaron los días 16 y 17 de diciembre de 2004 el seminario internacional bajo el nombre: “Hacia un Estado Etable: Regeneración y Revitalización Urbana en las Américas”.

Para el efecto se presentaron 14 ponencias expuestas por académicos, autoridades y funcionarios; provenientes de profesiones diversas (arquitectos, sociólogos, economistas, antropólogos), enfocando sus presentaciones desde ámbitos locales, nacionales y latinoamericanos. A la reunión asistieron más de 80 personas, con una composición similar a la de los ponentes; esto es: diversas disciplinas, varios ámbitos territoriales y diferentes actividades profesionales. Este esquema de aproximaciones sucesivas y diversas a la problemática urbana le dio mucha riqueza al evento, tanto en las exposiciones como en las discusiones; de allí que se pueda afirmar que la heterogeneidad fue saludada como positiva.

Hoy, con esta publicación bajo el formato de un libro, se pone a consideración de un público más amplio el resultado de los debates y reflexiones desarrollados, con el ánimo de socializar la importante información presentada, difundir el conjunto de los análisis realizados, así como seguir promo-

- 1 Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador.
- 2 Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos, WWICS-USA



cionando la validez e importancia de la propuesta de buscar aportar, a partir de un proyecto urbano, a la sostenibilidad social, política y económica de nuestros países. Es decir que con esta publicación queremos consolidar lo que el seminario abrió: entender que desde un proyecto colectivo de ciudad se puede aportar mucho hacia la estabilidad de nuestros estados y hacia el desarrollo económico y social de nuestros países.

### La ciudad como actor protagónico

La propuesta académica del seminario y de esta publicación tiene que ver con la siguiente hipótesis: los procesos urbanos tienen hoy en día una importancia significativa en la constitución de estados estables y economías sustentables. Visión importante porque hasta ahora la temática urbana había sido vista más como tributaria de las determinaciones estructurales de las instituciones públicas y sus políticas, y muy poco desde una perspectiva inversa donde ella puede aportar al desarrollo económico, a la estabilidad política y al fortalecimiento cultural.

En otras palabras, una hipótesis como la propuesta nos lleva a preguntar: ¿Cómo un proyecto urbano puede aportar a un proyecto de fortalecimiento institucional? Incluso y más directamente vinculado a la temática del evento: ¿Cómo un proyecto de renovación urbana puede ser componente importante de un proyecto nacional que conduzca a la construcción de estados legítimos y estables?

Sólo formular estas preguntas ya es un avance importante, porque la ciudad ha tenido una permanente reflexión auto referida -cerrada en sí misma- y, también, porque las visiones más difundidas de lo urbano fueron aquellas que la entendieron como resultado de un determinismo unívoco o como consecuencia mecánica de lo social o de lo político, bajo las denominadas *teorías del reflejo*.

De allí que interese plantear, en primer lugar, la importancia de discutir la significación que tiene la renovación urbana -como parte del desarrollo urbano- para la gestión pública, la gobernabilidad, la sostenibilidad económica y el desarrollo social y no, como siempre se había planteado, a través de la relación inversa del vínculo de la gestión pública y la gobernabilidad hacia la urbe. De allí que sea más interesante entender qué puede hacer

la ciudad por la economía, la cultura la sociedad y la política -locales, nacionales e internacionales-, a partir de la concepción de la ciudad más como solución y menos como problema o patología.

Expresiones aleccionadoras en las que se fundamenta el planteamiento señalado y que avalan su validez son, en lo político, por ejemplo, la legitimidad que logran las autoridades locales cuando desarrollan políticas urbanas en los lugares centrales de las ciudades; lo cual permite, entre otras cosas, mayor estabilidad y gobernabilidad. Allí están los casos ilustrativos de Quito, con el actual alcalde Paco Moncayo que vio despuntar su popularidad desde el momento en que impulsó la reubicación del comercio callejero en el Centro Histórico de Quito, o de Bogotá con los alcaldes Antanas Mockus o Enrique Peñalosa que trabajaron en una propuesta interesante del espacio público en el eje principal de la ciudad. Una y otra de las intervenciones en las zonas centrales de la ciudad legitimaron autoridades, fortalecieron un patrón de urbanización y promovieron un amplio sentido de pertenencia en los habitantes.

Tampoco se debe descartar, en términos económicos, la importancia del sentido de las inversiones municipales realizadas en los lugares centrales de, por ejemplo, Puerto Madero en Buenos Aires para generar actividad económica y fortalecer la centralidad de la ciudad; la infraestructura tecnológica en la comuna de Santiago-Chile que promueve la competitividad; el proyecto denominado “Malecón 2000” en Guayaquil que fortalece la identidad local-regional de sus habitantes y produce un enclave económico importante; o la propuesta del desarrollo turístico de La Habana Vieja que convierte al centro histórico en una plataforma de innovación del sector, de la ciudad en su conjunto y del Estado cubano.

Estos hechos históricos innegables justifican el diseño de programas de renovación de las áreas centrales en el contexto del desarrollo urbano -bajo perspectivas múltiples e integrales- y, sobre todo, en la perspectiva de aportar y ser parte de los proyectos nacionales. Además muestran que una propuesta de este tipo debe contar con un amplio consenso que provenga de las más amplias y variadas formas de participación social, lo cual supone contar con un proyecto colectivo de ciudad en el cual existan los mecanismos de cooperación público-privado, público-público y una basta legitimidad para ser aplicado.

En segundo lugar, la propuesta del seminario buscaba repensar la relación de la ciudad y lo urbano con relación al mercado y lo privado, lo esta-

tal y lo público en los ámbitos de lo local y lo nacional. Es importante discutir esta temática si vemos que hoy en día el mercado tiene un peso mayor en el desarrollo urbano del que tenían antes, sobre todo cuando las políticas públicas estatales normaban su desarrollo. Esta afirmación supone discutir las nuevas funciones del estado frente a la ciudad y de cómo ésta puede, a su vez, fortalecer la institucionalidad estatal.

Más importante aún la discusión si estamos viviendo un franco proceso de reforma del Estado por la vía de la privatización y de la descentralización, en un contexto de globalización, que obliga a pensar la ciudad por las vías simultáneas de la supranacionalidad y subnacionalidad<sup>3</sup>, con amplio peso del mercado. Es decir, reflexionar la ciudad en el contexto de su desnacionalización en las dimensiones políticas (mayor peso del gobierno local), culturales (símbolos identitarios locales) y económicas (desarrollo local) en el contexto de la globalización.

Hoy se vive con mucha fuerza un retorno hacia las ciudades estado, gracias a que el municipio –como el eslabón estatal más próximo a la sociedad civil– se convierte en el núcleo de integración de la sociedad y a que la urbe se convierte en un actor polítrico y económico con alto protagonismo en la escena internacional (Sassen; Patel 1996). El municipio latinoamericano cuenta con más competencias, recursos económicos y democracia, y las ciudades compiten entre sí rompiendo las fronteras de los estados nacionales.

En este contexto nos toca repensar desde el conjunto de lo urbano y, más específicamente, desde las centralidades urbana e histórica, lo estatal, lo público y lo nacional en su relación con el mercado. Es decir, como lograr construir un proyecto de centro histórico que aporte a un proyecto nacional que fortalezca la estabilidad estatal y la sostenibilidad económica. Históricamente es factible en América Latina debido a que la transición demográfica produce una disminución de las tasas de urbanización que hace posible pensar en la ciudad existente, en el regreso a la ciudad construida y en la ciudad de la calidad por encima de la cantidad; pero también debido a que el proceso de globalización posiciona a la ciudad en la red urbana global con un prota-

3 Siguiendo a Castells y Borja (1998: 18) "podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes."

gonismo único. En otras palabras, hoy más que nunca una política sobre la centralidad urbana e histórica deber ser parte de un proyecto nacional.

### La ciudad como componente de la estabilidad y la sostenibilidad

En el último medio siglo se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades en todos los países de América Latina, al extremo de que se podría calificar a la región como netamente urbana. Por un lado tenemos que en 1950, el 41 por ciento de la población vivía en ciudades y se estimó que para el año 2000 serían el 77 por ciento (Lates, 19.2001). Esto significa que en medio siglo prácticamente se duplicó el porcentaje de la población concentrada en ciudades y, también, que la población mayoritaria de la región tenga a la ciudad como su *modo de vida* fundamental; esto es, que en la actualidad más de 300 millones de personas vivan en las urbes.

Y, por otro lado, tenemos que el universo urbano de América Latina se caracteriza por tener 2 ciudades con más de 15 millones de habitantes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que pasan los 600 mil habitantes. Esto significa que en Latinoamérica hay 65 áreas metropolitanas, que son parte del proceso de urbanización que vive y que se constituyen en los nodos a partir de los cuales la globalización tiende su plataforma de sustentación y desarrollo en la región.

Esta transformación acelerada del patrón de urbanización en Latinoamérica nos lleva a plantear dos propuestas iniciales que guían el presente trabajo:

Primero, que hoy en las ciudades se concentra la población, la economía y la política en un contexto de internacionalización y localización; es decir, de glocalización (Robertson, 1992), lo cual hace pensar en que las ciudades se han convertido en actores políticos significativos o, lo que es lo mismo, que hoy hay un nuevo actor mundial que se suma a los estados nacionales y al mercado mundial: las ciudades globales (Sassen; Patel 1996). Es decir, que en el contexto de la globalización -propia de la apertura de las economías y de los procesos de descentralización que se perciben mundialmente-, tienden a redefinirse las funciones y peso específico de las ciudades, convirtiéndose en espacios de integración, pertenencia y representación social; y en ejes del nuevo modelo de acumulación a escala mundial. En otras

palabras, hoy en día las ciudades son menos un problema y más una solución, en tanto aportan significativamente a la estabilidad política<sup>4</sup>, a la reducción de la pobreza<sup>5</sup> y a la sostenibilidad de la economía<sup>6</sup>.

Y, por otro, el mayor peso que adquiere la *ciudad construida* y dentro de ella los distintos tipos de centralidades, debido a la *transición demográfica* que vive la región. Existe una reducción significativa de las tasas generales de urbanización, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa, 1994): la tasa de urbanización para Latinoamérica se redujo de 4.6 en 1950; a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 2.6 en 1990 y a 2.3 en el 2000. (Hábitat, 1996) y se prevé que al año 2030 se ubicará en alrededor del 1 por ciento. Esta nueva condición demográfica reduce la presión por el crecimiento urbano y redirige la mirada hacia el interior de las urbes, con lo cual se pasa de una lógica de urbanización centrífuga a una centrípeta, donde las centralidades juegan un rol preponderante.

En otras palabras, como las ciudades crecen menos que antes es factible empezar a pensar en urbes de calidad y no solo de cantidad, y como ahora tienen nuevas y más globales funciones, también es posible pensar que la ciudad existente y, más precisamente, que la renovación de sus centralidades, pueden convertirse en plataformas de innovación urbana y en proyectos que aporten a la estabilidad económica y política a nivel nacional.

Sin embargo, en las ciudades de América Latina tenemos dos cuellos de botella intra urbanos que menoscaban esta posibilidad y que se encuentran relacionados: el uno, tiene que ver con el universo simbólico contenido en las centralidades, histórica y urbana, hoy sometidas a un permanente deterioro social, económico y cultural. Esta erosión de la memoria menoscaba los sentimientos de integración, representación y pertenencia de la población más allá del espacio que los contiene (supra espacialidad) y del tiempo en que se produjeron (historia). También porque la centralidad, como espacio público, sufre de agorafobia debido al peso del mercado y al fracciona-

4 La ciudad es el espacio de la política (polis) donde la ciudadanía se constituye como tal y los municipios son el núcleo principal, luego de la descentralización del estado, de la representación, de la proximidad con la sociedad, de la estabilidad y la legitimidad.

5 Así como en las ciudades es más factible cambiar los patrones inequitativos de género que en el campo, la posibilidad de reducir la pobreza por la vía de la mejora de las NBI, el empleo y el ingreso es más factible en las ciudades.

6 Allí se concentra la demanda y la oferta y es el eje del modelo de acumulación a escala mundial.

miento urbano, convirtiéndose en un freno al desarrollo urbano, a la integración social y al fortalecimiento de la ciudadanía. En otras palabras, el deterioro del patrimonio simbólico y la erosión de los mecanismos de integración añaden factores de inestabilidad social.

Y, el segundo lugar, porque América Latina ha visto incrementar el número de pobres en sus ciudades, al extremo que la pobreza se ha convertido en una problemática típicamente urbana. A fines de los años noventa, el 61.7 por ciento de los pobres vivía en zonas urbanas, cuando en 1970 eran el 36.9 por ciento; lo cual significa que ha habido un proceso acelerado de urbanización de la pobreza que lleva a que en la actualidad haya más de 130 millones de pobres viviendo en las ciudades de Latinoamérica. Hoy, según la CEPAL (2001), el 37 por ciento de los habitantes urbanos son pobres y el 12 por ciento indigente. La pobreza tiene varios impactos, desde la perspectiva que nos interesa. Primero reduce significativamente el mercado interno; segundo depreda el patrimonio histórico por el uso intensivo que hace; y tercero porque las ciudades de pobres hacen pobres a las ciudades. En otras palabras, la concentración de la pobreza urbana es una fuente de inestabilidad política y económica.

Dentro de las ciudades latinoamericanas la pobreza tiene dos lógicas de inserción residencial que -a su vez- determinan dos expresiones territoriales<sup>7</sup>: la centralidad y la periferia, cada una de las cuales generan una importante intensidad de uso del patrimonio erosionando el ambiente donde se localiza y disminuyendo la calidad de vida de la población que allí habita; con lo cual se construye un perverso círculo vicioso<sup>8</sup>, donde el deterioro del medio ambiente urbano -natural o construido- se convierte en causa y efecto de la existencia de la pobreza de la población. La densificación y el hacinamiento de la vivienda son muestras evidentes de la afirmación, por que llevan al

7 "Hogares que habitan en barrios y viviendas consolidadas, pero cuyos empleos e ingresos -tanto formales como informales- los califican de pobres. Esta expresión de pobreza urbana ha aumentado de manera significativa en las ciudades de la región. La encontramos por una parte en los barrios centrales y peri centrales en deterioro o estancados, y por otro parte en conjuntos habitacionales de estándares mínimos que se han construido para alojar a los más pobres. Por su vulnerabilidad ante las fluctuaciones económicas y del mercado de empleo, estas familias demuestran hoy, en muchos casos, un empobrecimiento asociado a su localización residencial, al deterioro de sus viviendas y a la incapacidad de costear la formalidad residencial" (Mac Donald, 2003).

8 "Estudios recientes (PNUD/CEPAL, 1999) comprueban con datos de Montevideo que el nivel social del vecindario o barrio tiene efectos propios sobre el rezago escolar y la inactividad juvenil, aún incluso después de controlar el clima educacional del hogar" (Arriagada, 2000: 17).

uso intensivo del espacio, bajo la lógica económica de que *muchos pocos hacen un mucho*, es decir, la lógica del tugurio lleva a un sobre uso destructivo del patrimonio. Más aún cuando las áreas centrales de la región son reductos de la pobreza y su degradación se han convertido en un freno al desarrollo económico y en un cuello de botella para la integración social.

Pero la centralidad tiene la posibilidad de superar estas limitaciones a través de un proceso de renovación urbana, siempre y cuando la centralidad sea entendida como espacio público que determina una forma de vida de la sociedad local (integración, pertenencia y representación) y una forma de organización de territorio (estructura urbana), inscritas en proyectos urbanos globales que sean parte de una propuesta nacional. Su alternativa vendrá dada por la suma de valor histórico (económico, político y cultural) y no de la conservación.

Pero también una renovación que pueda fomentar el crecimiento económico y el desarrollo urbano sostenido, no solo para insertarse en las redes globales de ciudades, sino para fomentar que los sectores populares puedan beneficiarse del crecimiento económico a través de la generación de empleo y del incremento del salario directo e indirecto. De esta manera no será la expulsión -que es lo que hasta ahora ha ocurrido- sino la mejora de la calidad de vida mediante el ascenso social y la formación de capital social con redes, insiruciones sólidas, cohesión social, etc.

### **La estructura del libro: a manera de conclusión**

La lógica de exposición del libro está organizada bajo tres capítulos temáticos que tienen como hilo conductor a los centros históricos, a las políticas que se imparten y a su vinculación con los ámbitos locales y nacionales del estado.

El primer capítulo, *Centros históricos, espacio público y gobierno*, aboca conocimiento de la existencia de ciudades heterogéneas y fragmentadas que llevan a la existencia de una diversidad de espacios con funciones explícitas que terminan por prefigurar urbes, por un lado, poli-centrales y, por otro, centralidades y periferias vinculadas de manera compleja. El equilibrio entre centralidades -históricas y modernas- y periferias es imprescindible, para que no ocurra aquello de que una renovación de la centralidad produzca expulsión de una población que luego irá a engrosar y degradar las perife-

rias, o aquello de que en la periferia no hay patrimonio (por ejemplo, lo industrial, ferroviario, viviendas). Si la ciudad está fragmentada o partida sus centralidades y periferias también lo están. Por eso debe entenderse al urbanismo como una estrategia democrática que revitalice la centralidad (concentración histórica de la pobreza y de la degradación) y produzca servicios y equipamientos centrales en la periferia. Es decir, que zurza la ciudad fragmentada a través de proceso de integración social.

Blair A. Ruble, Co-Director del Proyecto de Estudio Urbanos Comparativos, WWICS, en su intervención de inauguración del seminario hizo una reflexión respecto del significado que tiene el “Espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales”. Para ello ejemplificó con el caso de una plaza- *maydan*- en Ucrania que se convirtió en el factor de salvación de los valores democráticos.

Fernando Carrión, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador, presenta el trabajo denominado “El centro histórico como objeto del deseo”, donde se desarrollan algunas hipótesis respecto de la relación entre el centro histórico, el espacio público y los grandes proyectos urbanos; partiendo del entendido de que el centro histórico es un espacio público por excelencia y, por tanto, es un elemento articulador de la ciudad; lo cual le convierte -por sí y ante sí- en un gran proyecto urbano (GPU). Esta propuesta se desarrolla en el contexto optimista de la ciudad como solución y en la consideración del centro histórico como objeto del deseo. Carrión distingue el modelo del futuro ciudad que simboliza los espacios públicos como lugares de interacción cívica, en tal manera que eleva el nuevo papel del espacio a uno de centralidad simbólica y espacios de heterogeneidad.

Gabriel Murillo, Profesor de la Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia, pone a consideración el trabajo “La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas”, donde plantea que hay una relación de interdependencia entre el gobierno de las grandes ciudades y la estabilidad política de los estados. Es indudable que una exitosa gestión en el gobierno municipal de una gran ciudad puede aportar a la estabilidad política nacional. Para apuntalar esta propuesta analiza el caso ejemplar de Bogotá a través del fenómeno de la primacía urbana y de las limitaciones macro-económicas nacionales. Las políticas públicas de las úl-



timas cinco administraciones de la ciudad de Bogotá le sirven para mostrar la lógica de interdependencia entre una buena gestión local y la estabilidad política del Estado. Además señala que en esta relación también tiene ingerencia significativa la presencia de factores ligados a las alianzas entre el ejercicio formal del gobierno y la incorporación deliberada y conciente de la participación ciudadana.

Alfredo Rodríguez, Director Ejecutivo, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, y Ana Sgranyes, Secretaria General de Habitat International Coalition (HIC), llaman la atención del problema que tienen las personas que cuentan con casa, de cómo llegaron a conseguirla y de cómo impacta esta solución habitacional en la ciudad. Su trabajo denominado “El Problema de los con techo” cuestiona la política habitacional chilena, considerada como un modelo de financiamiento que ha suscitado interés en los países de la región, al extremo de que varios gobiernos lo están copiando indiscriminadamente y sin beneficio de inventario. El éxito de esta producción masiva tiene su contraparte en un problema que viven centenares de miles de familias *con techo*. Si hace veinte años el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy en Santiago es el de las familias con techo. Esta realidad muestra que una política exitosa de financiamiento de vivienda puede crear un nuevo problema de vivienda y urbano sino se diseña una política integral.

El segundo capítulo, *La política de identidad urbana: patrimonio y memoria en el sistema democrático*, se refiere a la relación de lo histórico (memoria) y lo cultural (identidad), que debe conducir hacia el fortalecimiento de la democracia, tanto en la construcción y apropiación social de los poderes simbólicos, como de la socialización del patrimonio. El eje del debate se propuso sea respecto de la relación entre lo histórico y lo patrimonial y entre las políticas públicas de innovación y conservación. Para ello, se empieza a percibir el apareamiento de nuevas miradas de la ciudad, que muestran otras memorias y otras historias, incluso dentro de los centros históricos. Allí, por ejemplo, el valor del patrimonio reciente que tiene que ver con las clases populares como hitos de memoria, que lleva a dos puntos de vista: el uno referido a la noción de antigüedad y el otro a entenderlo como una opción cultural y política. El patrimonio es una creación continua que hace pensar en la necesidad de su reinvencción permanente y de que no hay una sino varias memorias.

Eduardo Kingman y Ana María Goetschel. Investigadores de FLACSO Ecuador, presentan el trabajo “El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura histórica desde los Andes”, donde se busca recuperar en lo patrimonial su carácter histórico, lo que puede parecer un contrasentido ya que quienes se encargan de las políticas de centros históricos ponen énfasis justamente en eso: en el rescate de una tradición y una memoria. En esta ponencia se intenta mostrar el carácter arbitrario de esa memoria y plantear, al mismo tiempo, que la noción de patrimonio conduce a una pérdida antes que un reforzamiento del sentido histórico. Pero además sostienen que cuando se habla de patrimonio se deja de lado su dimensión política se lo presenta como algo que existe en sí, de manera naturalizada, o que se define de manera técnica (y en ese sentido neurro) fuera de cualquier contexto o vinculación con la política, y es decir, aprender a balancear y involucrarse en la diversidad de herencia que existe en la ciudad, no solo un aspecto.

Josep Subirós de GAO, Ideas i Projectes y profesor de la Accademia di Architettura Mendrisio, España, expone sus “Reflexiones sobre el ‘Modelo Barcelona’ de revitalización urbana”, a partir del argumento central que el valor de la experiencia de Barcelona radica en que los proyectos de renovación urbana realizados no responden tanto a una concepción urbanística como a una estrategia política de reinención, normalización y consolidación democrática después de tres años de guerra civil (1936-1939) y treinta y seis años de dictadura franquista (1939-1975). Lo característico del proceso de renovación urbana de Barcelona entre 1979 y 1997 ha sido la implicación de lo urbano y lo cívico, la utilización del planeamiento urbano como instrumento de *civilidad*, como herramienta con la que contribuir a construir una cierta identidad cívica y nuevas formas de convivencia colectiva sobre la base de la infinita variedad de grupos, intereses, actitudes, valores, memorias, etc., inherente a toda gran ciudad- la busca de democracia se convirtió en el desarrollo de una gran ciudad. En su trabajo se aborda el proceso de renovación urbana de Barcelona a partir del relieve de la dimensión político-cultural de las principales operaciones arquitectónicas y urbanísticas del período analizado y su conexión con el proceso general de restablecimiento democrático desencadenado en España tras la muerte de Franco.

Xavier Andrade de la New School University, Ecuador presenta: “Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público”, donde basa-

do en observaciones etnográficas realizadas entre los años 2001 y 2004 en Guayaquil hace un análisis de la denominada *regeneración urbana* de la ciudad, basado en dos estudios de caso: el centro regenerado y un fenómeno de histeria social relacionado con la fantasmagoría pandillera. Mientras, en el primer caso, las reformas urbanísticas refieren a un espacio público estrictamente disciplinado, el segundo sirve como ejemplo de la polarización urbanística de la ciudad y como ella se expresa en la construcción de un mercado del miedo. El telón de fondo lo provee el plan municipal “Más Seguridad”, el mismo que promueve la mayor privatización del espacio público en base a la concesión gradual del control callejero a compañías privadas de seguridad. El trabajo pinta la historia de lo que puede pasar cuando comunidades se encierran y limitan su interacción con otros sectores de la sociedad.

Silvia Fajre, Subsecretaría Patrimonial y Secretaría de Cultura, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, desarrolla su trabajo sobre “Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico”. El artículo parte con la discusión del concepto patrimonio cultural como referente de lo que la comunidad carga de contenido. Por eso es impensable una definición meramente técnica ya que debe reconocerse y cuidarse con y para su comunidad. Pero más aún, es deseable entenderlo como un valor económico que dinamiza recursos y genera empleo por que posee un valor social y cultural al que se le suma su valor económico que incide positivamente en la sustentabilidad en sentido amplio. Las políticas sobre el patrimonio cultural deben acrecentarlo a través de una oferta cultural que incremente el capital social para darle permanencia en el marco de la economía de mercado.

Diego Carrión Mena, Director General de Gestión del Desarrollo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, desarrolla su trabajo sobre “Quito: los desafíos en los nuevos tiempos”. Carrión señala que existen varias metas planificadas para la ciudad proponiendo que cualquier ciudad afronta cada vez retos más difíciles, coordinando todo el nivel de incremento de actividad que se lleva a cabo dentro de los límites. Recalca que dentro de los proyectos que se desarrollan actualmente en Quito está la renovación del antiguo aeropuerto, la construcción del nuevo aeropuerto con la asistencia canadiense, la construcción del teleférico, la apertura de vías para buses dentro de la ciudad, programas para expandir el turismo, una serie de proyectos ambientales, planes para mejorar el sistema de salud y esfuerzos

para promover la inversión en el Centro Histórico de Quito, como también en otros barrios de la ciudad. Todos estos esfuerzos implican reuniones de la ciudad, para asegurar la participación ciudadana. Desafortunadamente, Carrión anora, que en todas estas discusiones, el tema de la pobreza tiende a quedar fuera.

El tercer capítulo, *Los enlaces entre los centros históricos y la participación social*, nos llevan directamente al tema de la relación entre espacio y poder, donde los centros históricos se convierten en un campo de fuerzas en disputa sobre la base del predominio de unos actores sobre otros y donde el imaginario del poder está permanentemente presente. Como conclusión, se puede plantear que el poder no se expresa en un solo centro, así como tampoco en la centralidad existe un solo poder.

Paulo Ormino de Acevedo, Universidade Federal da Bahía, Brasil, desarrolla en su trabajo “El Centro partido” la idea de que esta condición es el reflejo de la ciudad dividida, que hablan Milton Santos y Aníbal Quijano. En los centros históricos hay una población predominantemente pobre y un conjunto de monumentos de gran riqueza. Y esta centralidad es disputada por el llamado *central business district*, donde se ubican las actividades más dinámicas de la economía. Surge así una centralidad dividida al interior del propio centro histórico y también partida entre el centro tradicional y el moderno. En suma, la ciudad es una secuencia de fragmentos.

Lisa Hanley, Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos, WWICS-USA y Meg Ruthenburg, Programa de América Latina, WWICS-USA, exponen su trabajo de investigación denominado “Impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito”, donde hace una aproximación histórica de las políticas desarrolladas desde que la ciudad fue declarada Patrimonio de la Humanidad hasta la actualidad, tratando de evaluar los impactos en la población y en el conjunto de la ciudad. Las autoras plantean que frente al crecimiento de la ciudad en los años setentas —gracias al boom petrolero— se tuvo, correlativamente, un deterioro significativo de la centralidad, que recién ahora empieza a revertirse, lo cual ha beneficiado a la ciudad, al gobierno local y a la economía urbana. En su trabajo se resalta el proceso de formalización seguido alrededor del comercio callejero y como ha logrado resultados significativos en otros ámbitos: la seguridad ciudadana, el transporte, los recursos municipales y la legitimidad de la autoridad. Las autoras concluyen notando que la incorporación del público en los procesos del go-

bierno local puede proveer un cierto nivel de estabilidad local y nacional, en este sentido Quito no es una anomalía.

Mónica Moreira, Secretaría de la Fundación Marcha Blanca por la Seguridad y la Vida, Ecuador, hace una reflexión sobre los “Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos”, a partir del caso de la ciudad de Quito. Allí aparecen no solo las particularidades que tiene la participación en la centralidad histórica sino también las dificultades que encierra. La diversidad de actores o sujetos patrimoniales es alta; así, por ejemplo, están aquellos que son propios de la zona y los que son externos a la misma, cada uno de los cuales tienen intereses y expresiones institucionales específicas. El estudio nos presenta las formas de participación que se ha seguido en la ciudad y termina con un conjunto importante de recomendaciones.

Si bien desde hace no menos de cincuenta años se viene interviniendo en los centros históricos de la región, todo lo hecho no ha logrado cambiar los indicadores sociales. Por el contrario, se los ha convertido en reductos de la pobreza y, cuando ello no ha ocurrido, se ha debido a la expulsión de la población residente mediante los procesos de gentrificación residencial y comercial. Y todo ello sobre la base de un discurso y una política conservacionista en el que el patrimonio y la memoria tienden a espectacularizarse. En otras palabras, de una política venida de una estructura de poder específica que tiene en los centros históricos su expresión.

Hoy lo que queda es recobrar los procesos históricos, confiando un rostro humano a la renovación, para que ésta sea una plataforma de innovación de la ciudad, una palanca de la reinención del gobierno local, un atributo de la integración social y un mecanismo de la sustentabilidad de la economía.

## Bibliografía

- Arraigada, Camilo. 2000. *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*. Santiago: Ed. CEPAL.
- Borja, Jordi ; Castells, Manuel. 1998. *Local y Global*. Madrid: Ed. Taurus, Madrid.
- Carrión, Fernando (Ed). 2001. *Centros Históricos de América Latina y El Ca-*

- ribe. Quito: Ed. UNESCO-BID-SIRCHAL.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*. Barcelona: Ed. Siglo XXI
- CEPAL. 2001. *Panorama social*. Santiago, Chile.
- HABITAT. 1996. *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife*. Editorial Habitat, Ciudad SI, marzo.
- Quijano, Aníbal. 1970. *Redefinición de la dependencia y marginalidad en América Latina*. Santiago: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- Lates, Alfredo. 2001. "Población urbana y urbanización en América Latina" en Carrión, Fernando, *La ciudad construida*. Quito: Ed. FLACSO.
- Mac Donald, Joan. 2003. *Expresión de la pobreza en la ciudad*. Mimeo. Santiago: CEPAL.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Sage: Londres.
- Santos, Milton. 1967. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países sub-desenvolvidos*. Rio de Janeiro.
- Sassen Saskia ; Patel Sujata. 1996. *Las ciudades de hoy: una nueva frontera*. Era urbana, Vol 4, Número 1. Quito: Ed. PGU, Quito.
- Villa, Miguel; Martínez, Jorge. 1994 "Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina" en: *La Era Urbana*, Vol. 2, Número tres. Quito: Ed. PGU.

**Centros históricos,  
espacio público y gobierno**

# El rol del espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales: El caso Kiev y la revolución naranja

Blair A. Ruble\*

Miles de manifestantes ocuparon la plaza central de Kiev, la Maydan Nezalezhnosti o Plaza de la Independencia, y la calle principal, la Khreshchtyk, durante los meses de noviembre y diciembre de 2004 y enero de 2005. Llegaron a ser cientos de miles, quizás más de un millón y medio de personas en los momentos claves durante esas frías semanas de invierno. Esas manifestaciones y negociaciones en las calles de la ciudad y detrás de puertas cerradas siguieron al fraude electoral masivo que se dio en la última ronda de elecciones presidenciales del 21 de noviembre de 2004. Eventualmente lograron anular los resultados disputados de la elección y ratificar reformas constitucionales amplias. Estos eventos llegaron a ser conocidos como la Revolución Naranja de Ucrania. A pesar de la presencia de otros candidatos, la competencia presidencial fue enfocada en dos tendencias opositoras representadas por las candidaturas del Primer Ministro Viktor Yanukovich y el ex-Primer Ministro Viktor Yushchenko. Los dos hombres emergieron como símbolos para las profundas divisiones filosóficas dentro de Ucrania. Yanukovich y su “partido de poder” representaron la continuación del estatus quo; Yushchenko, por otro lado, representó un acercamiento más “moderno” a la gobernanza en la cual el estado serviría a los ciudadanos y los ciudadanos llegarían a ser los principales actores autónomos dentro de la sociedad.

---

\* Woodrow Wilson International Center.  
Co-director del Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos, WWICS. EE.UU.



La ciudad de Kiev literalmente dio forma a los eventos debido a su forma física. La calle principal de la ciudad – la Khreshchatyk – fue reconstruida como uno de los ejemplos más importantes de la planificación urbana estalinista en la Unión Soviética después de la destrucción total de la ciudad durante la Segunda Guerra Mundial. La avenida surgió de nuevo con ejemplos enormes y floridos de la arquitectura totalitaria, que tiene sus iguales sólo en partes de Moscú y Berlín Oriental. La Khreshchatyk explota en una plaza enorme que fue pensada para manifestaciones oficiales del Partido Comunista. Después de 1991, cambiaron el nombre de la plaza a *Maydan Nezalezhnosti*, o Plaza de la Independencia. El Alcalde Omelchenko patrocinó la construcción de centros comerciales a lo largo de la Khreshchatyk en la *Maydan Nezalezhnosti* y por debajo de la plaza de *Bessarabskaya*. El gobierno de Omelchenko también construyó un escenario “temporal” para conciertos de rock que tenía pantallas enormes y sistemas de sonido como para un estadio. El Alcalde cerró la Khreshchatyk y la *Maydan* al tráfico vehicular los domingos, creando así un enorme espacio al aire libre para caminar. Los ciudadanos de Kiev se apropiaron del lugar, con más de medio millón de personas caminando, haciendo compras y escuchando música en un domingo cualquiera.

La *Maydan* era el lugar perfecto para un espacio público tan céntrico. Se encuentra en un valle pequeño entre varios fragmentos del resto de la ciudad. Así, la *Maydan* tiene una fuerza gravitacional que presta forma y definición a la vida urbana de Kiev. Una docena de calles llegan a la *Maydan* y a la Khreshchatyk desde varios ángulos. Además, casi todas las instituciones principales se encuentran cerca. El Parlamento, la Administración Presidencial, la Catedral de Santa Sofía, las oficinas de la Comisión Central Electoral, el Palacio Municipal y la sede central de los sindicatos de Ucrania están a quince minutos de caminata del escenario de Omelchenko. También hay edificios de departamentos que fueron construidos para miembros importantes del régimen soviético. Estos edificios ahora están ocupados por residentes que estaban listos para dar de comer a los manifestantes acampados frente a sus hogares. La *Maydan* había llegado a ser el punto central para la vida cívica antes de las manifestaciones porque está conectada a toda la ciudad por metro y por las principales líneas de buses. Los manifestantes se dirigieron con naturalidad hacia la *Maydan* el 21 y 22 de noviembre cuando era obvio que alguien quería robar las elecciones presidenciales. De esta ma-

nera, la Revolución Naranja representa una instancia clásica en la cual la forma y función del espacio urbano pueden determinar la historia de una ciudad.

La ciudad política se juntó a la ciudad física para apoyar los esfuerzos de poner en el poder a Viktor Yushchenko. El Concejo de la Ciudad de Kiev fue una de las primeras voces para rechazar los resultados de la Comisión Electoral Central de la elección del 21 de noviembre. El Alcalde Omelchenko rechazó inmediatamente el uso de fuerza para despejar los manifestantes. Al mantener las luces prendidas en la Maydan, el alcalde fue más allá y se vengó de Kuchma por los varios intentos del presidente de ahuyentarlo de la alcaldía. Los oficiales de la ciudad mantuvieron en operación los metros y buses, el volumen del escenario fue alto y las enormes pantallas de la plaza se quedaron prendidas. Omelchenko escogió tratar la presencia de más de un millón de manifestantes como si solamente se tratara de un gran público que estaba ahí para las celebraciones anuales del Día de la Ciudad. Así, los oficiales de la ciudad fomentaron la revolución al comportarse como si todo fuera normal. Las calles urbanas de una ciudad anteriormente totalitaria, conocida por su arquitectura estalinista, han sido convertidas en símbolos del renacimiento democrático nacional y la palabra en ucraniano para plaza, *maydan*, es ahora sinónimo de democracia.

# EL centro histórico como objeto de deseo

Fernando Carrión M\*

## Introducción

Con este trabajo se busca presentar algunas hipótesis e ideas respecto de la relación entre centro histórico, espacio público y grandes proyectos urbanos, en el entendido de que el centro histórico es un espacio público por excelencia y, por tanto, es un elemento articulador de la ciudad; lo cual le convierte -por sí y ante sí- en un gran proyecto urbano (GPU). Esta propuesta se desarrollará en el contexto optimista de la ciudad como solución y en la consideración del centro histórico como objeto del deseo. Para desarrollar esta idea se parte de los siguientes tres principios orientadores.

Primero, es necesario partir con una visión optimista de la ciudad en el sentido de que *la ciudad es menos un problema y más una solución*. Y esta visión tiene que ver con la necesidad de superar el estigma y pesimismo que se ha hecho de ella, en un doble sentido: por un lado, como si ella fuera una fuente de anomia y de caos que se expresa, por ejemplo, en una condición de selva de cemento, en una fuente que genera violencia, en un espacio creador de pobreza (neomaltusianismo) y, por otro, en el decreto de muerte que se hace periódicamente de la ciudad<sup>1</sup>. De estas concepciones negativas sobre

\* Coordinador del Programa de Estudios de la ciudad de FLACSO, Concejal del Municipio de Quito, editorialista Diario Hoy

1 “¿La ciudad ha muerto? Ahora es la globalización la que la mata. Antes fue la metropolización que se desarrolló con la Revolución Industrial. Y antes fue la ciudad barroca, que se extendió fuera del recinto medieval. Periódicamente, cuando el cambio histórico parece acelerarse y es perceptible en las formas expansivas del desarrollo urbano, se decreta la muerte de la ciudad” (Borja, 2003:23).

la ciudad se llegó a pensar que para resolver estos problemas había que detener el proceso de migración del campo a la ciudad para que no sigan creciendo las ciudades y, de esa manera, no crezcan los problemas.

A estas alturas de este siglo y después de haber tenido un acelerado proceso de urbanización en América Latina<sup>2</sup>, se puede afirmar sin temor a equivocación que en las ciudades se reduce la pobreza<sup>3</sup>, que en las ciudades es más factible cambiar los patrones inequitativos de género que en el campo (Arboleda, 1999), porque mientras en el campo están asentadas las tradiciones culturales que le asignan roles asimétricos y específicos a la mujer, en la ciudad la mujer se hace pública, se hace libre<sup>4</sup>.

Un segundo punto que guía la exposición, se refiere al hecho que se está viviendo en América Latina de *revalorización de la ciudad construida* y, dentro de ella, con un grado aún mayor, de los dos tipos de centralidad: la histórica y la urbana -que en algunos casos coinciden-, en un contexto de internacionalización. Esta revalorización tiene, entre otros, dos determinaciones explícitas, el proceso de globalización y la transición demográfica.

El regreso a la ciudad construida se debe a que el *proceso de globalización* introduce, por ejemplo, dos variables significativas a nivel urbano. Por un lado, la reducción de los territorios distantes, el cambio en las velocidades de las ciudades y la disminución de los desplazamientos de la población por la introducción de las nuevas modalidades de la cultura a domicilio, entre las que se puede mencionar el teletrabajo, el cine y la comida; y por otro, a que los ámbitos de socialización fundamentales se realizan en espacios públicos significantes como son las centralidades o los llamados artefactos de la globalización (De Mattos, 2002).

- 2 “Tomando nota del alto grado de urbanización alcanzado por la región, el Plan de Acción Regional se propuso el reto de transformar ésta característica en una ventaja, en vez de seguir considerándola un problema como fue el discurso habitual en la década anterior” (Mac Donald y Simioni, 1999:7).
- 3 “En todos los países, la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas. (...) Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural” (Jordan y Simioni, 2002:15).
- 4 “Según Anderson, esta presencia creciente de mujeres en las ciudades revela factores y procesos sociales y económicos complejos, entre los cuales se puede incluir el que las ciudades proveen condiciones de “viabilidad” para mujeres solteras, mujeres que desean independizarse y madres solas. La independencia y la iniciativa a que tales situaciones hacen referencia son parte de la llamada “vitalidad” de las ciudades” (Arboleda, 1999).

La revalorización de la ciudad construida proviene también de la *transición demográfica* que se explica por el hecho de que si en 1950 América Latina tenía una concentración de la población en ciudades que bordeaban el 41%, a estas alturas del siglo XXI se ha llegado a una cifra cercana al 80%; lo cual significa que en un período de un poco más de 50 años se ha reducido significativamente la población dispuesta a migrar: del 60 por ciento que existía en 1950 a sólo el 20 por ciento que hay en la actualidad.

Este cambio demográfico tiene dos consecuencias directas para el análisis que nos interesa, por un lado, que las ciudades dejan de crecer en la forma acelerada que lo venían haciendo<sup>5</sup>, con lo cual se puede empezar a pensar menos en una ciudad de la cantidad y más en una de la calidad y, por otro, que se cierra del ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abren nuevas formas de migración, como la internacional y la peri-urbana. La migración internacional da lugar al nacimiento de las segundas, terceras y cuartas ciudades de nuestros países por fuera de los territorios nacionales e, incluso, de América Latina. Pero también a que la región reciba un flujo de recursos económicos por concepto de remesas, no inferior a los treinta mil millones de dólares de promedio anual.<sup>6</sup>

La globalización y la transición demográfica conducen a la existencia de un doble movimiento interrelacionado en la ciudad; el regreso a la ciudad construida en un contexto de internacionalización, que lleva a la necesidad de introducir el concepto de *introspección cosmopolita*, como rasgo distintivo de la actual urbanización en América Latina, diferente al del período anterior caracterizado por la periferización y la formación de áreas metropolitanas.

En el contexto de estos cambios que está sufriendo la ciudad en América Latina, la centralidad histórica debe readecuarse a las nuevas funciones, para lo cual recurre a la promoción y construcción de grandes proyectos urbanos (GPU). En esta readecuación a los polos de punta del desarrollo urbano, se requieren de enormes inversiones que le pongan al día

---

5 En 50 años la tasa de urbanización de la región se reduce a la mitad: pasa de 4.6% anual en 1950 a 2.3% en el año 2.000.

6 "De acuerdo al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, las remesas en América Latina alcanzan alrededor de 25.000 millones de dólares al año y se proyecta que de continuar con las tasas de crecimiento actuales, el valor de las remesas acumuladas para la siguiente década 2001-2010 podría alcanzar los 3000.000 millones de dólares." (Avalos, 2002).

dentro de la ciudad”, de tal manera que no sea un freno y sí un motor de aceleración.

Y aquí aparece la doble condición que guía el presente trabajo: el centro histórico es el espacio público por excelencia de la ciudad y, por ello, se debe convertir en la plataforma de innovación del conjunto de la urbe y en objeto del deseo de la ciudad posible; es decir, que la centralidad histórica debe ser entendida como proyecto y no sólo como memoria.

Para desarrollar esta propuesta, se seguirá una lógica expositiva donde se tratarán los siguientes aspectos. Primero, en el que se formulan tres hipótesis respecto del destino de los centros históricos: el fin de los centros históricos, las nuevas centralidades históricas, el fortalecimiento de la centralidad para, en esta última hipótesis, concebirlo dentro del deber ser a partir de su consideración como *gran proyecto urbano*. Segundo, en el que se desarrolla la propuesta del centro histórico como el espacio público por excelencia de la ciudad, que viene de la simbiosis (encuentro), lo simbólico (identidades) y la polis (cívico) y, como tal, debe volver a ser el elemento estratégico de la estructura de la ciudad. Tercero, donde se busca presentar al centro histórico como proyecto, como el *gran proyecto urbano* (GPU), que le permita convertirse —desde sus raíces históricas y culturales— en el elemento transformador de la ciudad en su conjunto. Y, finalmente, presentar algunas conclusiones que han surgido de estas reflexiones.

### Hipótesis sobre el futuro de los centros históricos

En América Latina, el patrón de urbanización ha entrado en un franco proceso de transformación. Si en la década de los años 40, la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente; se pasa de una tendencia exógena y centrífuga del desarrollo urbano, hacia una endógena y centrípeta. Es una urbanización que transita del tradicional concepto de ciudad frontera a otro de ciudad en red.

7 En el centro histórico de Quito se tiene una inversión anual promedio no menor a los 20 millones de dólares, en La Habana una cifra parecida y en México una cantidad superior. Y en los tres casos la inversión es creciente.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe construida<sup>8</sup>, el centro histórico cobra un peso singular y su naturaleza cambia; se plantean nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intraurbanas, a las simbologías existentes y a las relaciones sociales que le dan sustento; se revaloriza la centralidad histórica y se plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y conceptos que abran nuevas perspectivas analíticas y mecanismos de intervención que superen los paradigmas monumentalistas.

¿Qué puede pasar con los centros históricos en este contexto, si tenemos en cuenta que son un producto histórico que nace, se desarrolla y muere, como todo proceso social? También es necesario interrogarnos respecto del destino que pueda tener la transformación y refuncionalización de la centralidad histórica en relación al conjunto de las estructuras urbanas<sup>9</sup>.

Intentar responder estas preguntas lleva a formular tres hipótesis respecto de su posible devenir, que en la realidad son más una combinación de ellas que una en estado puro, aunque siempre existe una con mayor peso sobre las otras. Independientemente de las hipótesis planteadas, los centros históricos están viviendo una dinámica que hace pensar que su futuro está en juego y que en mucho dependerá de las políticas que se diseñen. Más aún si no se reconoce las limitaciones que tienen los enfoques conservacionistas y desarrollistas<sup>10</sup>. Estas hipótesis son las siguientes:

### *Podemos estar viviendo el fin de los centros históricos*

Si partimos por la opción más negativa y pesimista, se puede plantear que los centros históricos se están muriendo. La hipótesis del fin de la centralidad histórica se sustenta, por un lado, en el principio de que todo proceso histórico evoluciona desde su nacimiento hasta su probable fallecimiento y, por otro, en el hecho histórico de que su nacimiento está asociado con el

8 Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de la ciudad, es decir, urbanización de la ciudad o reurbanización.

9 "Conservar un centro histórico quiere decir transformar la ciudad sobre la ciudad, con el fin de evitar la pérdida de centralidad de éste" (Bohigas, 1997:130).

10 En la primera se privilegia lo antiguo bajo denominaciones historicistas y en la segunda hay una negación de lo antiguo por lo nuevo, que se fundamenta en el *fin de la historia*, porque la renovación se vacía de referentes históricos.

signo de la crisis y con la muerte a cuestras<sup>11</sup> venidos del proceso de diferenciación entre centro urbano y centro histórico, donde el primero le extrae las funciones de centralidad al segundo y, en ese proceso, el segundo termina degradándose por la pérdida o vaciamiento de las funciones centrales.

El vaciamiento de las funciones de los centros históricos empieza a ocurrir cuando deja de ser la ciudad toda y, como tal, comienza a perder la diversidad propia de toda urbe. Es el crecimiento de la ciudad el que lleva a esta superación y, también, a que sea un continente del centro histórico en nacimiento. El momento en que los centros históricos pierden las funciones de centralidad empiezan a morir, requiriendo como contraparte la renovación<sup>12</sup>. Los centros históricos se pueden erosionar o vaciar a través de varias vías, como las siguientes:

Se deteriora por la salida de las funciones de representación política, porque, por ejemplo, reducen su condición de constructor de identidades, integraciones e imaginarios sociales. Cuando salen los órganos de representación política, se pierde centralidad y representación en ámbitos superiores al propio centro histórico. Así tenemos que con la reubicación de las actividades de la Presidencia de la República se pierden las funciones de representación e integración políticas más importantes de un centro histórico, de una ciudad y de un país, la democracia. Allí están los casos aleccionadores de México y Cuba que fueron reubicados dentro de la ciudad y del caso extremo de Río de Janeiro que se produjo por fuera de la misma urbe.

Se pierden también por la reubicación de ciertas funciones mercantiles a través del traslado de las casas matrices a las nuevas centralidades (en algunos casos se mantienen en el centro sus sucursales), de la creación de las firmas económicas de punta por fuera del centro histórico y de la precariza-

11 “El nacimiento de la centralidad histórica se produce en el momento en que entra en decadencia. Esto es, que ve la luz con el estigma de la crisis y que, por tanto, una de las características esenciales de los centros históricos es que nacen con su muerte a cuestras. Crisis que uace por la disfuncionalidad urbana, por el deterioro de la centralidad, por la reducción de los tiempos, por la concentración de la pobreza, por los problemas ambientales, entre otros. Es importante remarcar este hecho, porque desde su nacimiento –por tanto, desde su crisis- lleva el signo de la oportunidad, pero no sólo para esta parte importante de la ciudad, sino para la ciudad toda. Por eso la renovación encara más un sentido de futuro que de reconstrucción de las condiciones iniciales”. (Carrión, 2001: 64)

12 Renovación en el sentido de un nuevo orden sustentado en la continuidad histórica y no un renacimiento, porque además que no ha muerto, puede ser el pretexto de un desarrollo desde ninguna base histórica pre-existente..



ción del comercio, la industria y los servicios -mediante la informalización de las actividades económicas- en el centro histórico.

Los centros históricos pierden centralidad cuando se homogenizan, por ejemplo, al inclinar la balanza de la contradicción estructural entre riqueza histórica-cultural y pobreza social-económica a través del turismo o la pobreza. En el primer caso, la prioridad de la actividad turística, justificada como mecanismo de internacionalización, desarrollo económico y no contaminante (industria sin chimeneas), se ha revelado como todo lo contrario, es un sector altamente contaminante de la cultura, la economía, la política, la arquitectura y el urbanismo; lo cual debe ser repensado desde la óptica multicultural y definido en las políticas de renovación. Pero también uniformiza bajo la forma de la gentrificación de actividades (no sólo residencial), sin reducir la pobreza y, más bien, expulsándola.

Y el segundo, la pobreza acumulada, en tensión con la riqueza histórica, está llevando a su conversión en un reducto de la pobreza, con lo cual los centros históricos de pobres se convierten en centros históricos pobres y la contradicción estructural más significativa, entre la riqueza histórica-cultural opuesta a la pobreza social-económica, termina por inclinar la balanza hacia la erosión de la riqueza porque la pobreza opera como el Rey Midas pero al revés, todo lo que topa lo erosiona. El inquilinato bajo la forma del tugurio (*muchos pocos muchos hacen un mucho*), o el comercio callejero que privatiza el espacio público y de la prostitución, entre otros, son muestras evidentes de la afirmación.

Los centros históricos también pierden su condición de centralidad cuando se reduce su accesibilidad, velocidad y articulación con la ciudad, por ejemplo, con las peatonalizaciones, con el rezago tecnológico, con la ruptura de las redes sociales y con la poca conectividad<sup>13</sup>.

Pero los centros históricos no sólo pierden centralidad por los procesos generales sino también por las políticas urbanas incorrectas. Se vacían de sociedad por las políticas monumentalistas que tienden a privilegiar el denominado patrimonio físico, a poner como destino de la intervención el pasado y a disminuir el rico capital social existente; y las políticas desarrollistas que arrasan con el pasado, incrementan de los precios del suelo y fortalecen la gentrificación.

13 Plantearse el tema de la tecnología de punta para los centros históricos es una forma central de reconstituir la competitividad, conectividad y posicionamiento perdidos y, por otro lado, replantear el tema de su valor de historia.

Ejemplos de centros históricos que pierden su centralidad para transformarse en áreas o barrios históricos son San Telmo en Buenos Aires o La Candelaria en Bogotá; también se debe mencionar a Santo Domingo en República Dominicana o Cartagena en Colombia que han tenido una propuesta única vinculada al turismo, que le lleva a operar operando más como enclaves históricos. Están además aquellos que empiezan a vaciarse de sociedad debido a que los centros históricos pierden aceleradamente población residente. En suma, con la pérdida de centralidad los centros históricos se transforman en lugares o barrios históricos y dejan de ser lo que son, centros, porque se han periferizado.

*Podemos estar viviendo el apareamiento de otras formas de centralidad*

La hipótesis del apareamiento de nuevas y novedosas formas de centralidad histórica se asienta sobre la base de las siguientes vías:

- Una primera que vive la transformación del centro histórico de un espacio de encuentro hacia otro de los flujos<sup>14</sup>. Un caso interesante para analizar es el de la formación de las *centralidades longitudinales*, donde la centralidad no es un punto concéntrico sino una sucesión de puntos en línea. Dos tipos de casos ilustran la afirmación: por un lado, lo que ocurre en la ciudad de Bogotá -a partir del sistema de transportación llamado Transmilenio, que estructura un conjunto de espacios públicos colindantes sobre la base de este eje. Y, por otro, en la ciudad de La Paz donde se configura desde su centro histórico hacia la Avenida El Prado y de la Ciudad de México donde también se desarrolla desde su centro histórico hacia la Avenida Reforma, siguiendo en los dos casos el principio de la centralidad linealidad.
- Una segunda vía es aquella que surge de la *integración de diversas centralidades*, originarias cada una de ellas en distintos momentos históricos de la ciudad bajo la modalidad continua o en red. Se puede señalar el caso de Quito, donde el centro histórico, que fue el lugar fundacional

14 Siguiendo a Castells (1999), en el sentido de que estaríamos viviendo el paso del espacio de los lugares al de los flujos.

de la ciudad y por tanto de origen colonial, se articula con la centralidad urbana de la llamada Mariscal Sucre, nacida a mediados del siglo XX. Hoy en día estas dos centralidades se dan la mano para conformar una nueva centralidad donde la tecnología, los tiempos, las funciones son distintas, pero que se articulan extensivamente como una nueva forma de centralidad continua. Lo mismo ocurre, pero por conurbación, entre el centro histórico de la Ciudad de México cuando se vincula con los de Coyoacán y Xochimilco.

- Una tercera vía está referida a la existencia de *centralidades discontinuas* espacialmente. ¿Cómo entender los centros históricos en espacios discontinuos que están más allá de las fronteras definidas a través de contenidos físicos? Con los procesos de globalización y de migración internacional, empiezan a desarrollarse un conjunto de centralidades simbólicas de, por ejemplo, los emigrantes que integran la ciudad de adentro con la ciudad de afuera. En Ecuador, el centro histórico de la ciudad de Cuenca se integra con la ciudad de Murcia a través del Parque del Retiro, lugar donde se concentran los ecuatorianos para los intercambios económicos y culturales así como para constituir redes sociales y establecer vínculos espaciales discontinuos propios de las comunidades simbólicas en espacios sociales transnacionales (Beck, 1998) Lo mismo ocurre entre Lima con la plaza de la Constitución en Santiago o entre Managua con la plaza de la Merced en San José. Esto significa que las centralidades están articuladas social, cultural y económicamente sin que exista un espacio continuo.
- Una cuarta alternativa de centralidad histórica es aquella que se inscribe en la definición de los “no lugares” (Augé, 1998), propia de la globalización. Puede ser una centralidad que se constituye en la periferia con tecnología de punta y accesibilidad altamente diferenciada y excluyente. Los ejemplos más emblemáticos e interesantes son los casos de la centralidad construida en la periferia de la Ciudad de México, bajo el nombre de Centro Corporativo Santa Fe, o el del Centro Berrini en San Pablo. Aquí aparece una nueva forma de centralidad, que también es histórica a pesar de su bajo valor de antigüedad, pero que es ordenadora de la ciudad y de su desarrollo urbano. También se pueden mencio-

nar aquellos lugares centrales de menor escala pero altamente especializados y fragmentados que aparecen bajo las formas de *artefactos de la globalización*, como pueden ser los ejemplos de los aeropuertos (Río de Janeiro), los puertos (Valparaíso), los World Trade Center<sup>15</sup> (Bogotá), los malls (Lima), los estadios (Buenos Aires), los centros de convenciones (Cartagena) y ferias (San Pablo), los parques temáticos (Ciudad de México) y los centros de negocios (Santiago<sup>16</sup>), entre otros (De Mattos).

- Y por último, una quinta posibilidad, que es la *centralidad virtual*, donde los portales del internet cumplen el rol de una centralidad difusa carente de referencias territoriales.

### *Fortalecimiento de la centralidad histórica*

La tercera hipótesis es la del fortalecimiento de los centros históricos, la cual aparece más como proyecto y deseo que realidad. Y parte del principio de que el fortalecimiento de la centralidad histórica será posible si se lo considera integralmente desde las tensiones riqueza-pobreza, local-global, centralidad histórica-urbana (Carrión, 2001) y desde las siguientes condiciones:

El centro histórico debe asumir su condición pública a partir de la reconstrucción de su doble dimensión que es portador: como espacio público que permite la renovación no sólo del ámbito que lo contiene sino del conjunto de la ciudad<sup>17</sup>, porque es el espacio que integra y organiza<sup>18</sup>. Y co-

15 Existen en más de cien países y representan una forma emblemática de presencia de la globalización en el territorio urbano ([www.worldtradecenter.org](http://www.worldtradecenter.org)).

16 La Ciudad Empresarial de Santiago es un ejemplo interesante, que además se denomina así misma como ciudad y no como centralidad de negocios. Está localizada en Huechuraba.

17 La renovación urbana de La Habana Vieja ha permitido que se convierta en la plataforma de innovación no sólo de la ciudad de La Habana sino también de Cuba, porque se la ha concebido como espacio público que estructura el conjunto de las funciones, usos de suelo y actividades de la ciudad. (Cfr. Carrión, 2004).

18 "El urbanismo se debe organizar a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual. Ejemplos interesantes son la fundación de las ciudades españolas en el Nuevo Mundo. En 1523 el Rey Carlos I de España dictó una ordenanza que determinaba que la estructura urbana debía ser definida por sus plazas, calles y solares, comenzando desde la Plaza Mayor. De allí y hacia ella convergían las calles que unían a otras tantas plazas y plazuelas, a partir de las cuales se distribuían los solares de manera que el crecimiento de la población pudiera siempre proseguir la misma forma y lógica. En otras palabras, la ciudad se organizaba desde el espacio público, desde la Plaza Mayor, que conjuntamente con otras plazas, cumplían la función de "centralidad" de la ciudad, gracias a las condiciones de espacio público que tenían" (Carrión, 2004).

mo objeto público de gobierno, para que recupere y revierta el deterioro histórico de la función pública. Lo que hoy se considera centro histórico fue la ciudad toda y, por tanto, tuvo su gobierno propio; pero cuando la ciudad creció este gobierno perdió la exclusividad sobre esta parte, empezando el deterioro del gobierno de esta parte importante del centro histórico. Por eso una importante consideración para fortalecer los centros históricos es tener un órgano de gobierno autónomo, representativo y legítimo.

Es imprescindible tener una visión económica del centro histórico que genere las condiciones de posicionamiento, competitividad y conectividad a través de la incorporación de las tecnologías de punta y de la reconversión productiva (artesanía, servicios, industria) en un contexto de modernización que añada más valor y tiempo al pasado; es decir, un proceso que sume valor histórico a la centralidad. Si se quiere que un centro histórico sea lo que originalmente fue, lo que se conseguirá es congelarlo en el tiempo, pero si se sigue el camino de su historia -que son los espacios de mayor mutación dentro de la ciudad- se deberán plantear políticas de transformación, desarrollo y sustentabilidad y no políticas de conservación y preservación.

Se requiere de políticas sociales (salud, educación, vivienda, empleo) en los centros históricos, porque sino la figura inversa del Rey Midas terminará por erosionar la gran riqueza histórica y cultural que tienen; por eso, la necesidad de la redistribución de los recursos de la sociedad y la necesidad de generar una mejora de las condiciones de vida de la población que allí reside, para que se produzca un ascenso social y no su expulsión.

### **El centro histórico como espacio público**

La ciudad, según Bohigas, es un espacio público porque es de dominio público; es decir, es un espacio donde se expresan y se forman voluntades colectivas para que la sociedad se represente en sus derechos y deberes (ciudadanía). Es el lugar de encuentro de los diversos, donde se expresa la calidad de una ciudad y su urbanismo. Pero también, según Borja (2003), la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes. Es decir, que la ciudad tiene puntos de encuentro y lugares significativos operando en un sistema para que pueda existir como tal.

Estos lugares de encuentro y puntos significativos son los espacios públicos, porque reúnen los siguientes tres componentes fundamentales: lo simbiótico, lo simbólico y la polis. El espacio público es un *espacio simbiótico* en el sentido que genera integración, articulación, encuentro y conectividad de los distintos y lo hace a partir de dos determinaciones; la una, que le da sentido y forma a la vida colectiva mediante la integración de la sociedad. Y la otra, que le da un orden y unidad a la ciudad a través de su cualidad articuladora estratégica.

En ese contexto, el centro histórico es el espacio de encuentro por excelencia tanto por su condición de *centralidad* que hace que sea un punto focal de la ciudad como por la suma de tiempo al pasado que le permite adquirir un *valor de historia*. Por esta doble cualidad, de espacialidad (centralidad) y temporalidad (historia), es el lugar de encuentro de una población que vive en espacios que lo superan (transterritorialidad) y también es el ámbito donde se encuentran distintas sociedades provenientes de distintos tiempos y momentos históricos (transtemporalidad)<sup>19</sup>. Esta condición le asigna al centro histórico la cualidad simbiótica particular del encuentro de la pluralidad de espacios, tiempos y de sujetos patrimoniales, cuestión que permite introducir el concepto de *ciudadanía derivada*<sup>20</sup>, en términos de que se encuentran sociedades distintas provenientes de momentos diferentes. El centro histórico trasciende el tiempo y el espacio, produciendo transmisión generacional y alteridad en comunidades simbólicas transnacionales.

El centro histórico, como espacio público, es un *espacio simbólico* porque tiene un patrimonio de símbolos que genera identidades múltiples, colectivas y simultáneas. La carga simbólica proviene de la doble condición que tiene como centralidad y como acumulación histórica, lo cual conduce a una carga identitaria que hace —en sentido figurado y real— que la ciudadanía se identifique y represente a partir de su cualidad *funcional* (centralidad) y de su sentido de *pertenencia* (historia)<sup>21</sup>. El poder simbólico que se

19 Esta es la base de la definición de patrimonio como herencia, la cual le otorga su doble dimensión: como espacio de conflicto y disputa de la heredad y como escenario de la transmisión generacional, de una sociedad hacia otra, incrementando su valor de historia.

20 Entendemos como “ciudadanía derivada”, a los derechos y deberes que se transfieren de un sujeto patrimonial constituido en un momento histórico hacia otro que se apropia socialmente en otro momento.

21 Esta distinción entre identidades de pertenencia y de rol han sido propuestas por Jiménez (1999) y aplicadas por Villena (2003) para el análisis sociocultural del fútbol. Parece que en el caso de los

concentra en el tiempo y el espacio es muy alto; es el más significativo de la ciudad, al extremo de que le imprime el carácter a toda la urbe.

Con el inmenso poder simbólico que tiene el centro histórico, como espacio público, es el lugar donde la sociedad se visibiliza y se representa. De allí que, por ejemplo, la política encuentre en este lugar una forma de visibilización, por ejemplo de los indígenas ecuatorianos o bolivianos, de las Madres de Mayo en Argentina o de los zapatistas en México; y de representación institucional que se logra a partir de la presencia del Palacio de Gobierno, sea nacional o local. De igual manera la función económica y la actividad religiosa alcanzan grados importantes de proyección social. Por eso es necesario que los centros históricos sean heterogéneos para que se potencien las múltiples y simultáneas formas de identidad.

Y también el centro histórico, como espacio público, *es el ámbito de la polis*, porque es el lugar de la ciudad de mayor disputa, tanto del poder simbólico que es portador como de las políticas de modernización del estado, entre lo público y lo privado. No existe otro lugar de la ciudad tan disputado, porque los sujetos patrimoniales se confrontan y se enfrentan construyendo ciudadanía.

Las centralidades urbana e histórica son los elementos fundamentales de todos los espacios públicos. Sin embargo, en América Latina, hay un proceso de despoblamiento de la centralidad, tal como lo ilustran los casos de Bogotá, Quito, Santiago, Ciudad de México y Lima entre otros. Contrariamente a este proceso existe una marea de población que va diariamente hacia ellos. En Quito, Lima y México van alrededor de ocho veces más personas de las que allí viven. ¿Por qué?. Porque la centralidad es un espacio público que concentra información, formas de representación y mercados, además de organizar la vida colectiva y la ciudad. Por eso el espacio público por excelencia es la centralidad —urbana e histórica—, lugar desde donde se parte, a donde se llega y desde donde se estructura la ciudad.

El centro histórico es un espacio público no por sus partes (visión monumentalista) sino por el gran significado público y colectivo que tiene el todo. Es un espacio de todos, porque le otorga un sentido de identidad co-

---

centros históricos tienen mucha pertinencia, porque incluso se percibe una tensión entre los sujetos patrimoniales imbuidos prioritariamente en su identidad de rol (función), como puede ser el capital inmobiliario, con los sujetos patrimoniales que tienen más peso con la identidad de pertenencia, como pueden ser los inquilinos.

lectiva a la población, pero en un contexto de disputa del poder simbólico. Es un ámbito de encuentro donde la población disputa, socializa e intercambia (bienes, servicios, información). Pero también lo es porque tiene un orden público altamente especializado y definido; por un lado, leyes, ordenanzas y códigos y, por otro, un marco institucional complejo que es capaz de producir una gestión pública de coacción, regulación y administración. En este espacio colectivo existe una apropiación pública, una forma de gestión pública, una mirada colectiva y unas identidades múltiples que provienen de distintos actores, tanto de adentro como de afuera de la zona, así como del ayer y del hoy.

Sin embargo, hoy la ciudad se organiza más desde la esfera de lo privado que de la pública. En la actualidad el mercado tiene mayor peso del que tenía, al extremo de que la gestión pública se le subordina, y el espacio público ha pasado de espacio estructurante a ser estructurado, residual o marginal, perdiendo sus funciones originales o, en algunos casos, a ser sustituidos por otros espacios más funcionales al urbanismo actual, como son, el centro comercial o el club social. De esta manera el espacio público -como las plazas- terminan siendo, por un lado, un desperdicio para la lógica económica de la maximización de la ganancia y, por otro, un mal necesario para cumplir con las normas del urbanismo.

Estamos viviendo una agorafobia (Borja, 2003:39) que ataca a los centros históricos desde distintas maneras, como pueden ser: la ruptura de la unidad a través de la intervención con proyectos aislados, la privatización de las formas de gestión (empresas, corporaciones), la presencia del gran capital (Benetton en La Habana y Carlos Slim en México) y de la gentrificación de actividades de prestigio. Cada una de estas formas conducen a nuevas formas de construcción de identidades sobre la base del mercado y, por tanto, del consumo. La globalización homogeniza, rompiendo la base de existencia del centro histórico.

Pero también se vive el tránsito de la *ciudad segregada* -típica de la primera modernidad- donde las partes que conformaban la ciudad estaban integradas al todo a través del espacio público, hacia la *ciudad fragmentada* -propia de la segunda modernidad- donde existen constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales (Castells, 1999:438), que terminan por diluir la unidad urbana<sup>22</sup> y dan lugar al apareamiento del fenómeno de la *foraneidad* urbana. En la actualidad las ciudades están llenas de personas que no se



encuentran en ningún lugar<sup>23</sup>, que han perdido el sentido de pertenencia a la urbe, que se han creado fronteras de distinto tipo (sociales, físicas) y que en sus desplazamientos cotidianos, la población tiene que identificarse constante y continuamente frente a una autoridad de guardianía privada.

El espacio público no puede cumplir una función marginal o residual, es necesario que vuelva a tener la función que siempre tuvo para que sea el espacio estratégico que le de integración a la sociedad y estructura a la ciudad. Y como el centro histórico es el lugar que más cambia en la ciudad y es el espacio público por excelencia, no por sus partes sino por el todo; su función debe ser la de convertirse en una plataforma de innovación que le de un nuevo sentido a la ciudad. Por todo ello debe convertirse en el *gran proyecto urbano* (GPU).

### El centro histórico como proyecto

El centro histórico no debe pensarse como el regreso a lo que antiguamente fue o a lo que es en la actualidad. El centro histórico debe ser concebido con un sentimiento dirigido hacia un fin predeterminado; es decir, debe convertirse en un *proyecto* que asuma el sentido del futuro deseado. Por eso, *proyecto*<sup>24</sup> y *deseo*<sup>25</sup> van de la mano. De esta manera, el centro histórico debe renovarse a partir de un preconcepto que le permita convertirse en una propuesta -significativa y grande- como anticipación de resultados previstos y como forma de adelantarse concientemente al futuro. Es decir, debe con-

- 22 Existen barrios autárquicos cerrados (Cáceres; Sabatini, 2004), unidades de gobierno exclusivas (Santiago tiene 34 comunas autónomas), espacios públicos que una fundación privada se reserva el derecho de admisión (Malecón 2000 en Guayaquil) y centralidades inaccesibles (Santa Fe), entre otros.
- 23 El encuentro en la escuela es imposible porque la persona que entra al sistema público terminará sin haberse encontrado con la que estudia en el sistema privado. Lo mismo ocurre con los sistemas de salud. El pobre irá al mercado y el rico al centro comercial. El obrero estará en la fábrica ubicada en la periferia y el propietario estará en su oficina en la centralidad.
- 24 Según el Diccionario de la RAL, *proyecto* tiene, entre otras, las siguientes acepciones: "Planta y disposición que se forma para la realización de un tratado o para la ejecución de algo importante" o "Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería".
- 25 Según el Diccionario de la RAL *deseo* significa: "Movimiento afectivo hacia algo que se apetece".

vertirse en un objeto de deseo a partir de un sujeto social con voluntad consciente<sup>26</sup>.

En las áreas centrales siempre se construyeron Grandes Proyectos Urbanos (GPU), principalmente, por ejemplo, a través de iniciativas tendientes a mejorar su accesibilidad (vialidad), a adecuar los espacios a las nuevas demandas (comercio, estacionamientos), a rehabilitar edificios antiguos (monumentos) o a remplazar estructuras arquitectónicas por edificios en altura. En otras palabras, fueron intervenciones sectoriales aisladas e insuficientes que rompieron, en muchos casos, con la continuidad histórica. Hoy, por las nuevas concepciones imperantes y por los resultados precarios evidenciados por este tipo de acciones, las áreas centrales históricas deben ser vistas en su totalidad como un Gran Proyecto Urbano (GPU)<sup>27</sup>.

Hay que tomar en consideración que las más importantes transformaciones urbanas se desarrollaron históricamente sobre la base de grandes proyectos. Eso quiere decir que los grandes proyectos no son nuevos en el urbanismo, por que han existido siempre en contextos históricos particulares. Su escala varía desde los cambios que produce a nivel de barrio hasta su límite superior con la construcción de nuevas ciudades, como son los casos de Brasilia y Chandigar. Sin embargo existe la lógica que lleva a creer que en momentos de quiebre histórico la ciudad debe cambiar y re-acondicionarse mediante grandes inversiones urbanas. En los últimos momentos se pueden encontrar dos coyunturas claves, la revolución industrial y la globalización.

Con la Revolución Industrial se vive una aceleración de la urbanización que lleva a la ejecución de grandes proyectos que buscan adecuar la ciudad

---

26 Se podría afirmar que el centro histórico no existe en la realidad y lo que le confiere existencia es su condición de proyecto.

27 "Los Grandes Proyectos Urbanos de la Segunda Modernidad están inmersos en el marco de una política neoliberal de desarrollo urbano que ha cambiado la condición urbana de los períodos anteriores. Los efectos simultáneos de las transformaciones producidas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la aplicación de políticas neoliberales, la globalización económica, social cultural han contribuido a una gran polarización espacial en torno a los grandes centros urbanos, al desarrollo de grandes obras de infraestructura, y a la concentración de capitales inmobiliarios en grandes proyectos urbanos en partes específicas de la ciudad. Este período se caracteriza por un aumento de la segregación social y la extensión de la metropolización hacia zonas alejadas a un ritmo sin precedentes. El cambio de una economía manufacturera hacia una economía de servicios ha incrementado el significado de los distritos centrales de negocios (DCN) y por eso la necesidad de revitalizar los centros de las ciudades". (Carmona, 2003)

a la industrialización<sup>28</sup>. El crecimiento de la población por la migración del campo a la ciudad, el traslado a los medios de producción hacia los lugares de concentración de la demanda, la presencia del automóvil y el apareamiento del acero y el hormigón conducen a la transformación de las periferias y las centralidades urbanas mediante grandes proyectos. Así, se pueden mencionar, en la centralidad, por ejemplo, la construcción de grandes ejes y anillos viales (la renovación urbana de París con Haussmann) y la construcción de nuevos edificios (estaciones ferroviarias, almacenes, hoteles). Pero también en la periferia se construyen programas masivos de vivienda social (ciudad jardín).

Si a lo largo de la historia han habido cambios provocados por la construcción de GPU, lo que queda preguntar es, ¿qué es lo nuevo ahora con la globalización?

Un siglo después de la Revolución Industrial renemos una nueva oleada de grandes proyectos urbanos que se sustentan en los cambios tecnológicos, en la nueva lógica de acumulación global (la globalización), en la conversión de la ciudad en un actor político relevante y en un lugar estratégico para la acumulación neoliberal, propios de la segunda modernidad (Beck, 1998). En América Latina estamos viviendo estos procesos, a los que se suman las particularidades propias de la región, donde se destacan las transformaciones demográficas, los cambios en los marcos institucionales de gobierno de la ciudad y las nuevas formas de emigración de la población. De esta manera la ciudad transita de su consideración como espacio de los lugares a uno de flujos y el desarrollo urbano se lo concibe como incremento de la productividad de la ciudad, a través de la competitividad, conectividad y posicionamiento.

Se desarrollan cuatro tipos de grandes proyectos urbanos (GPU):

- Un primer tipo de grandes proyectos urbanos podrían ser el apareamiento de nuevas ciudades, nacidas en los lugares estratégicos de la globalización, como pueden ser en ciertos cordones fronterizos entre Mé-

---

28 "La revolución industrial y técnica provocó profundas transformaciones en el tejido de las ciudades históricas de Europa, pero también engendró una toma de conciencia marcada por un sentimiento de apego a los valores históricos y estéticos de los monumentos históricos y los sitios que son testimonio de una época compleja". (Bouchenaki, 2001:11)

xico y EEUU o entre Brasil y Argentina. También a los puertos que obedecen a los nuevos posicionamientos estratégicos que surgen en la red urbana global o a ciertas ciudades que si bien existían antiguamente, hoy día son totalmente distintas, al extremo de que se podría decir que han sido refundadas.

- Un segundo tipo de GPU están en la línea del reciclaje y reconversión de las antiguas estructuras urbanas y arquitectónicas que vienen de un pasado industrial (en Ciudad de México la reconversión de la fábrica de papel Loreto y Peña Pobre en la Plaza Cuicuilco), portuario (en Buenos Aires con Puerto Madero), aeroportuarias (Cerrillos en Santiago) o las centralidades históricas (Centro Histórico de Quito). Hay una re-funcionalización de ciertas estructuras arquitectónicas degradadas para ponerlas a tono con la nueva modernidad, allí están, por ejemplo: una Central de Abastos convertida en centro comercial (Buenos Aires), una estación férrea transformada en centro cultural (Santiago), un convento se convierte en hotel (Cartagena, Cuzco, Santo Domingo), un hospital alberga a un museo de la ciudad (Quito) y un conjunto de viviendas se transforman en universidades (la Candelaria, Bogotá).
- Un tercer tipo de GPU se refiere a la construcción de nuevas estructuras afines al momento, tales como los artefactos de la globalización, los centros comerciales, aeropuertos, estadios, World Trade Center, que buscan posicionar a la ciudad en un lugar estratégico de la globalización.
- Y finalmente, la reconversión de las viejas centralidades históricas (Malecón 2000), el desarrollo de las nuevas centralidades (Santa Fe en México, la Cité en Buenos Aires) y la formación de las centralidades extendidas (Transmilenio en Bogotá).

En el contexto de las políticas neoliberales, de la crisis del estado nacional y del peso que logra el mercado en el desarrollo urbano, la planificación urbana pierde significación. La planificación física nacida en la revolución industrial cae en desuso y la planificación estratégica sede terreno. Frente a ello y frente al pragmatismo reinante toman relevancia los grandes proyec-

tos urbanos, que tienen una doble virtud, muestran resultados a corto plazo y se convierten en las locomotoras que jalonan otras iniciativas, que integran a la población y que generan múltiples identidades.

El desarrollo de los grandes proyectos urbanos GPU cuestiona a la planificación urbana en sus distintas versiones (física, estratégica,) porque las regulaciones son vistas como un freno para la competitividad y el posicionamiento, su diseño tarda y las propuestas de largo plazo son poco viables en un mundo altamente cambiante. Además, por su forma y contenido tecnocrático, generan una limitación social importante. No logran producir adhesiones sociales. La crisis de la planificación urbana viene también de la mano de la crisis de lo público y de los pocos resultados obtenidos. Sin embargo no deben ser vistas como antagonicos sino como actividades complementarias.

Esto supone, como punto de partida, considerar al centro histórico como espacio público *objeto del deseo*, que se deberá reconstruir su gestión pública bajo la forma de un gobierno único. En este contexto, la planificación urbana aparece como demanda o reivindicación y el centro histórico como un gran proyecto urbano (GPU) de alcance supra local<sup>29</sup>.

## Conclusiones

El centro histórico –como un todo- es el espacio público por excelencia de la ciudad y, por tanto, el elemento fundamental de la integración social y de la estructuración de la ciudad. Como eso no ocurre en la actualidad -dado que existe una agorafobia- el centro histórico aparece como objeto del deseo y como proyecto de escala variable, según su significación patrimonial.

De esta conclusión matriz devienen otras de no menor valor, como son:

29 “El deterioro y subutilización de las áreas centrales sólo puede abordarse por medio de la acción pública. No sólo porque el sector público es el actor social responsable de procurar el bien común, sino también porque es el único con la capacidad de desarrollar una visión a largo plazo y posee los instrumentos necesarios para abordar el problema de coordinación que los actores privados enfrentan en estas áreas.” (Rojas, 2004).

- Con el nuevo patrón de urbanización en América Latina -de introspección cosmopolita- la ciudad construida adquiere una nueva función y un mayor peso en el conjunto de la urbe. Este hecho determina que las centralidades urbanas e históricas puedan asumir -como proyecto y deseo- roles de encuentro (simbiótico), representación (simbólico) y disputa (polis) en términos sociales y urbanos.
- Los centros históricos son espacios públicos que tienen elementos de integración social -que deben mejorar su accesibilidad múltiple para contrarrestar la foraneidad urbana- y de estructuración urbana -que deben recuperar la centralidad para proyectarse a la ciudad desterrando el fraccionamiento urbano-.
- En el contexto histórico actual, los centros históricos se convierten en los lugares privilegiados de producción de memoria intentando, de esta manera, romper con la uniformidad que busca imponer la globalización; en ese sentido el centro histórico se convierten en un símbolo más de la resistencia identitaria local<sup>30</sup> y, además, en una plataforma de innovación de la ciudad toda, dado que es el espacio público estructurante que más cambia en la ciudad y, por esa razón, el que más tiempo acumula (valor de historia).
- Los centros históricos son lugares cívicos por donde la sociedad invisible se visibiliza y por donde la alteridad se genera. De allí que se requiera de un organismo público que institucionalice este carácter cívico (representativo), que impulse su condición de gran proyecto urbano (legitimidad) y que rinda cuentas de sus actos (transparencia).
- Así como no hay ciudades sin ciudadanía no existe ciudadanía sin estado; por lo que cualquier propuesta sobre el centro histórico tiene que estar presente esta triada indisoluble: ciudadanía, ciudad y estado porque sólo de esa manera se tendrá más ciudadanos para más ciudad y, a su vez, más ciudad para más ciudadanos.

30 "Ante los peligros reales de uniformidad y despersonalización del hábitar que conlleva el urbanismo moderno, la supervivencia de los conjuntos históricos reviste una importancia capital para cada pueblo que busque conservar su verdadera dimensión cultural y su individualidad." (Bouchenaki, 2001:13)

En otras palabras, la importancia de los centros históricos radica en la posibilidad de preservar y potenciar la memoria -para generar sentidos de identidad por función y pertenencia- y de convertirse en plataforma de innovación del conjunto de la ciudad. Por eso es importante tener un sujeto social con voluntad conciente (planificación). Por eso es importante la construcción de un gobierno único de carácter público (transparente, legítimo y representativo) que sea capaz de encarar este reto. Por eso es más un proyecto y un objeto de deseo que realidad.

## Bibliografía

- Arboleda, María. 1999. *Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas*. Mimeo.
- Augé, Marc. 1998. *Los no lugares, espacios del anonimato*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ávalos, Antonio. 2002. *Migraciones e integración regional*. Mimeo. Caracas: CAF.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Bohigas, Oriol. 1997. *Regeneración y futuro de los centros metropolitanos*. Madrid: Editorial Empresa Municipal de Vivienda, Dirección de rehabilitación.
- Borja, Jordi ; Castells, Manuel. 1998. *Local y Global*. Editorial Taurus: Madrid. Borja, Jordi. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Editorial Alianza-Ensayo.
- Borja, Jordi. 1988. *Descentralización y participación*. Madrid: Editorial IAEL.
- Borja, Jordi. 2003. *Espacio Público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Editorial Electa.
- Bouchenaki, Mounir. 2001. "Organismos internacionales e instrumentos jurídicos para la preservación de los centros históricos", en Carrión, Fernando (Ed), *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*. Quito: Editorial UNESCO-BID-SIRCHAL.
- Cáceres, Gonzalo; Sabatini, Francisco (eds.). 2004. *Barrios cerrados en Santiago de Chile*. Santiago: Editorial Lincoln Institute. U. Católica.
- Carmona, Marisa (ed). 2003. *Globalización, forma urbana y gobernabilidad*.

- Valparaíso: Editorial Universidad de Valparaíso.
- Carrión, Fernando. 1994. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en: *Revista Pretextos*, Lima.
- Carrión, Fernando (ed). 2001. *Centros históricos de América Latina y El Caribe*. Quito: Editorial UNESCO-BID-SIRCHAL.
- Carrión, Fernando (ed). 2002. *El regreso a la ciudad construida*. Quito: Editorial FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2004. *Pobres las ciudades de pobres*. Mimeo. La Paz: OXFAM.
- Carrión, Fernando. 2005. *El futuro está en el ayer: La Habana Vieja una plataforma de innovación*. Mimeo. La Habana: UNESCO.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*. Barcelona: Editorial Siglo XXI.
- Ciccoella, Pablo; Mignaqui, Iliana. 1999. "Prólogo", en Sassen, Saskia, *La ciudad global*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- De Mattos, Carlos. 2002. "Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?", en *Revista Eure*, No. 85, Santiago.
- García Canclini, Néstor. 1997. *Culturas híbridas*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Hábitat. 1996. *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife*, Editorial Hábitat, Ciudad SI, marzo.
- Jiménez, Gilberto. 1999. "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en Valenzuela, José Manuel, *Decadencia y auge de las identidades*. Ed. Colegio de la Frontera.
- Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela. 2002. "Hacia una nueva modalidad de gestión urbana", en *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Santiago: Editorial CEPAL.
- Mac Donald. 2003. *Expresión de la pobreza en la ciudad*. Mimeo. Santiago: CEPAL.
- Mac Donald, Joan; Simioni, Daniela. 1999. *Consensos urbanos. Aportes del plan de acción regional de América Latina y El Caribe sobre asentamientos humanos*. Santiago: Ed. CEPAL.
- Prevot, Marie. 2001. "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*. México: Ed. FLACSO-México.
- Rojas, Eduardo. 2004. *Volver al Centro: la recuperación de las áreas centrales*. Washington: Ed. BID.



Sassen, Saskia. 1999. *La ciudad global*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.

Silva, Armando. 2000. *Imaginaris urbanos*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo Editores.

Villena, Sergio. 2003. "El fútbol y las identidades", en Alabarces, Pablo, *Futbologías*. Buenos Aires: Ed. CLACSO.

# La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas<sup>1</sup>

Gabriel Murillo\*

## Introducción

Este ensayo intenta responder a la sugestiva pregunta acerca de la relación de interdependencia existente entre el gobierno de las grandes ciudades de los países latinoamericanos y la estabilidad política de los estados. Para ello elabora, en forma preliminar y exploratoria, una serie de planteamientos analíticos desagregados en dos componentes.

En el primero alude al extendido fenómeno de la *primacía urbana* el cual sirve de eje transversal para el tratamiento de varios sentidos de contraste que, a pesar de sus respectivas características y propiedades, no se desligan de la primacía señalada. Son cuatro los sentidos de contraste que serán desarrollados en relación con los elementos fundamentales de esta interdependencia.

Primero, en cuanto al alcance de cada ámbito de gestión; segundo, en cuanto a la competencia existente entre las agendas gubernativas de la urbe y del Estado; tercero, en relación al síndrome de la movilidad ascendente de la carrera de los actores políticos en América Latina y, cuarto, señalando dos de las principales implicaciones paradójicas determinadas por la centralidad urbana: la primera, relativa a la aglomeración de los recursos materiales en la urbe y al mito resultante de esta concentración de riqueza, y la segunda, alusiva a la convergencia de una amplia gama de intereses políticos que son

1 En la elaboración de este trabajo, la politóloga Tatiana Márquez colaboró significativamente. El autor agradece su apoyo.

\* Académico de la Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

representados en la sociedad capital de un país por los políticos provenientes de todos los niveles del ordenamiento territorial.

En el segundo componente del ensayo se desarrolla, muy sucintamente, lo relativo a las limitaciones macro-económicas de los países de la región y a las implicaciones de la escasez resultante en la relación de interdependencia materia de este ensayo. Adicionalmente, un seguimiento a las políticas públicas eslabonadas de las últimas cinco administraciones de la ciudad de Bogotá, servirá para señalar cómo la lógica de la interdependencia entre una buena gestión local y la estabilidad política del Estado, no están exclusivamente determinadas por factores primordialmente económicos provenientes del manejo de las llamadas finanzas intergubernamentales, ni por la recurrencia de las expresiones de la política tradicional. Además se señala que en esta relación también tiene ingerencia significativa la presencia de factores ligados a las alianzas entre el ejercicio formal del gobierno y la incorporación deliberada y conciente de la participación ciudadana a través de acciones gubernativas de promoción de la cultura política democrática.

Antes de entrar en materia, es preciso anotar en esta introducción que buena parte de las reflexiones y planteamientos a ser presentados poseen un carácter preeliminar que pretende proponer direccionamientos analíticos que, en futuros estudios, respondan mejor a algunas preguntas formuladas.

### **La primacía urbana como eje transversal en el tratamiento de los sentidos de contraste para el análisis de la relación entre gobernabilidad urbana y estabilidad nacional**

Es indudable que a primera vista una exitosa gestión en el gobierno municipal de una gran ciudad, donde quiera que ella esté, puede ser sinónimo de estabilidad política nacional. Es más, una verdadera gobernabilidad democrática en los centros urbanos mayores en donde está asentado un porcentaje importante de la población de un país (por decir algo, más del 20%) tiene un impacto positivo en la estabilidad política estatal.

Para la realidad latinoamericana actual, el argumento principal que valida las afirmaciones anteriores lo sustentaría por sí solo el extendido fenómeno de la primacía urbana. Como es sabido, este alude al hecho evidente que se presenta en la distribución espacial de la población de la mayoría de

los países de la región. En ellos, la ciudad principal de la nación, aparte de ser en casi todos los casos la capital, concentra algo más de la quinta parte de la población total del país.

<b>Niveles de Primacía Urbana</b>	<b>País</b>	<b>Ciudad</b>	<b>% ciudad frente total nacional</b>
Avanzado	Argentina	Buenos Aires	34.50%
	Uruguay	Montevideo	56.5%
	Venezuela	Caracas	21.95%
	Perú	Lima	31.86%
Pleno	México	Distrito Federal	17.23%
	Colombia	Bogotá	15.79%
Moderado	Ecuador	Quiro	11.35%
	Paraguay	Asunción	12.06%
Incipiente	Bolivia	La Paz	11.11%
	Guatemala	Guatemala	9.48%
	Brasil	Brasilia	4.03%
Promedio Total			20.53%

\*Porcentajes calculados para este trabajo. Fuente: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). Celade: División de Población. Octubre de 2004. Consulta realizada Febrero 1 de 2005.

Ni siquiera en México y Colombia, países que junto a Brasil se saldrían de esta regla general por reflejar casos de redes urbanas importantes (compuestas por un número significativo de ciudades grandes y medianas<sup>1</sup>), la población de la ciudad capital del país está por debajo del 18% del total nacional (17.23% para el Distrito Federal y 15.79% para Bogotá). El caso excepcional de Brasil se explica, obviamente, por la decisión del gobierno federal en 1957 de fundar una capital en la región selvática con el propósito de localizar allí un polo urbano de importancia política alejado de la concentración

1 Según el Departamento Nacional de Planeación, DNP, de Colombia la ciudades intermedias son aquellas que tienen entre cien mil y un millón de habitantes. Las ciudades grandes entre uno y cinco millones.

poblacional dominante en las costas de este enorme país. Esto con el propósito de balancear los patrones históricos de la localización del poblamiento.

En todos los países latinoamericanos, con la excepción anotada, actualmente existe una gran urbe que alberga a una parte muy significativa de la población total y que se han convertido en el epicentro de gran parte de la actividad política, social y económica nacional, sin que en ningún otro punto de su geografía se localice un polo más importante y aglutinante<sup>2</sup>.

La convergencia de estos vectores estructurales (político, económico y social) en estas urbes es justamente el factor principal que posibilitaría el relacionamiento de la buena gestión gubernativa y la revitalización urbana con la estabilidad nacional en los países de las Américas. Sin embargo, ni siquiera la contundencia del fenómeno de la primacía urbana en la región resulta ser suficiente para comprender el significado y la lógica de esta relación. Es preciso incluir otros factores que, a pesar de ser diferentes, no logran desligarse de la primacía urbana. Pero además se debe anotar que su expresión y reflejo varía de país a país en función de las particularidades idiosincráticas de cada caso.

De todas formas estos factores están ligados a la relación de interdependencia entre la gestión gubernativa del alcalde (mayor) de la ciudad capital de cada país y la presidencial de alcance nacional. Esta relación de interdependencia es compleja en sí misma y por ello puede analizarse en varios sentidos de contraste.

Primero, contrastando *el alcance del ámbito de cada gestión* y las disyuntivas que enfrentan respectivamente los gobernantes, tanto de nivel municipal-urbano, como de lo nacional. Cuando el fenómeno de la primacía es avanzado, es decir cuando la proporción poblacional asentada en la ciudad capital es grande (casos de Uruguay, Argentina y Perú), la gestión presidencial habrá de enfrentar una difícil encrucijada. Esto debido a que una porción significativa de la asignación presupuestal de las finanzas públicas del país estará inevitablemente ligada al apetito fiscal y al costo que significa atender la hacienda pública del lugar de asentamiento de un porcentaje tan alto de la población nacional, es decir de la ciudad principal en donde residen tantos habitantes.

2 Para un tratamiento más detallado de las características del fenómeno de la Primacía Urbana, ver entre otros: Hardoy, 1972, y Melchor, 1972.

Esta situación resulta más clara cuando se la mira desde la óptica del gobierno urbano y de la importancia que para el alcalde tiene el logro de un equilibrio financiero razonable en una perspectiva dual. Primero, tiene que ver con los recursos propios que le genera la lógica de su status urbano (a través de la generación de recursos por el pago de impuestos prediales, de rodamiento automotor, de industria y comercio, del valor agregado a las ventas, de aranceles aduaneros y, a veces sobretasas al consumo de productos específicos, por ejemplo la gasolina), por un lado, y la asignación presupuestal en forma de transferencias que le hace el gobierno nacional, por el otro.

Segundo, se relaciona con el hecho lógico de que el gobierno urbano deba velar porque los recursos que genera su propia ciudad, no se vean muy disminuidos por la imposición del gobierno nacional de desviar recursos producidos por la ciudad al presupuesto nacional para una distribución a otros municipios menores en donde no se genera un valor agregado suficiente para el cubrimiento del gasto y la inversión pública. Para el caso de Bogotá, por ejemplo, se afirma en este sentido que: "(...) en un país de tan acentuado centralismo fiscal, los residentes en grandes ciudades deben contribuir con sus tributos a equilibrar el desbalance regional para lograr una mejor redistribución territorial de los ingresos. Sin embargo, existe un cierto sentimiento de injusticia con la capital al comparar los *impuestos nacionales* y locales pagados por los bogotanos frente al nivel de vida de la ciudad, el atraso en su infraestructura física y las necesidades sociales insatisfechas de ese 20% de la población del país que reside en Bogotá"<sup>3</sup>.

El segundo sentido de contraste en que se puede contemplar analíticamente la interdependencia entre la gestión gubernativa del alcalde en el ámbito urbano y la presidencial de alcance nacional, se relaciona con *la competencia entre las agendas gubernativas*, a veces tácita y a veces explícita que existe entre estos dos actores de la gestión pública. Esta competencia resulta de las diferencias en el orden de las prioridades de las agendas gubernativas de cada nivel gubernamental. Aquí también la primacía urbana se constituye en una variable interviniente en esta relación de interdependencia. Entre mayor y más contundente sea la expresión de este fenómeno en un

3 Argumento esgrimido por: Piza R, Julio Roberto ex -secretario de Hacienda de Bogotá. Documento mimeografiado sin título ni fecha.

país, mayor será la proclividad a la competencia conflictiva entre en alcalde de la gran ciudad y el presidente.

Si bien es dable esperar la existencia de una estrecha coincidencia en asuntos y rubros problemáticos dentro de cada una de las agendas en cuestión, siempre habrá diferencias y especificidades en cada una de ellas. Es obvio que en la agenda municipal-urbana habrá menos rubros y componentes que en la nacional. También es claro que esa discrepancia resulta de las simples diferencias graduales y jerárquicas existentes entre los varios niveles del ordenamiento territorial. Es decir, tiene que ver con la preponderancia del orden nacional sobre los órdenes subalternos propios de esa estructuración jerarquizada.

Pero no obstante lo anterior, se llega a un punto en el cual aparecen las coincidencias aludidas que resultan ser en buena medida la fuente de las competencias conflictivas que impone la escasez de recursos económicos imperante en los países latinoamericanos y sobre las que se hablará más adelante. Es ahí en donde el presupuesto de las ciudades grandes y el presupuesto nacional chocan. Esto debido a la insuficiencia de acuerdos entre los dos actores políticos que, en vez de establecer y construir estrategias de complementariedad y armonización para entender los problemas comunes de sus respectivas agendas, dificultan los acercamientos del caso para coordinar y racionalizar políticas en beneficio de la estabilidad nacional.

Esta insuficiencia de cooperación intergubernamental se acentúa en circunstancias en donde los proyectos políticos del alcalde y el presidente son antagónicos o diferentes, lo que se constituye en motivos estratégicos para frenar el avance del otro gobernante y atenuar el riesgo de una derrota que pueda limitar las aspiraciones de dominación en el campo de la competencia interpartidista. El simple hecho de que ambos actores han sido elegidos por voto popular cuando representan fuerzas partidistas diferentes, se constituye en un determinante de los desacuerdos y las diferencias en el orden de las prioridades en las agendas.

La experiencia latinoamericana puede ofrecer variados ejemplos al respecto. Aquí basta con aludir a los casos recientes de México y Colombia. El primero es atinente a diferencias frontales de carácter ideológico y programático existentes entre la plataforma *Prdista* del alcalde Cuauhtémoc Cárdenas para el Distrito Federal frente al gobierno *Prista* del presidente Ernesto Zedillo en el período 1994-2000. Y el segundo, más reciente aún, alude

a las discrepancias entre la agenda del gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón como alcalde elegido en representación de un proyecto político de izquierda, el Polo Democrático, en contraste marcado con el gobierno del presidente Álvaro Uribe, el cual a pesar de que formalmente se presenta como proyecto independiente de los partidos históricos -Liberal y Conservador-, posee un inocultable fondo de centro-derecha.

Un tercer sentido de contraste para la aproximación analítica a la relación interdependiente entre gestión gubernativa circunscrita a la urbe y la de alcance nacional está ligado al síndrome de la *movilidad ascendente de la carrera de los actores políticos* en América Latina. Si bien ésta no es generalizable en términos absolutos, es posible identificar un patrón recurrente bajo el cual un buen número de actores políticos que logran el acceso formal a las alcaldías de las principales ciudades de sus respectivos países obtienen el carácter de *presidencializables*. Esto resulta de la creencia extendida en los países de que la alcaldía de la ciudad capital es el segundo cargo en importancia nacional después de la Presidencia de la República. Naturalmente que el logro de una buena gestión, provista de un amplio reconocimiento de la opinión pública es determinante para la adquisición de esa *dignidad*.

Aunque no todos los *presidencializables* han logrado el ascenso a la jefatura del Estado, si hay casos exitosos. En Colombia están los ejemplos de los ex-presidentes Virgilio Barco (Liberal, 1986-1990) y Andrés Pastrana (Conservador, 1998-2002), quienes antes de llegar a la primera magistratura de la nación fueron alcaldes mayores de Bogotá en 1966-1968 el primero y 1988-1990 el segundo. Otro ejemplo lo ofrece el ex-presidente de la Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, Armando Calderón (1994-1999) en El Salvador. También en Ecuador está el caso de Jamil Mahuad del partido Democracia Popular quien también llegó a la presidencia de su país en 1998, cargo en el que no tuvo el mismo reconocimiento que había logrado como alcalde de Quito entre 1992 y 1998.

En los casos *presidencializables* que a pesar de haber sido alcaldes, no llegaron o aún no llegan a la máxima posición de gobierno, abundan los ejemplos. En México está el caso ya aludido de Cuauhtémoc Cárdenas por el Partido Revolucionario Democrático, PRD. Allí también está el caso del actual alcalde, Andrés Manuel López Obrador, quien podría competir con el mismo Cárdenas por la candidatura del PRD a la presidencia para suceder al presidente Vicente Fox. En Perú también hay ejemplos interesantes,



Luis Bedoya del Partido Popular Cristiano, PPC fue dos veces alcalde de Lima (entre 1964-1966 y 1967-1969), y luego dos veces candidato a la presidencia (en 1980 y en 1985). Alfonso Barrantes de Izquierda Unida, IU, fue alcalde entre 1984 y 1986 y luego serio competidor de Alan García de La Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, en las elecciones de 1985, en las cuales logró pasar a la segunda vuelta. Luego, Ricardo Belmont de Solidaridad Nacional, también fue alcalde dos veces. De 1990 a 1993 y de 1993 a 1995 para luego competir por la presidencia en el año 2001.

Finalmente está el caso de Alberto Andrade de Somos Lima/Perú- que fue así mismo alcalde dos veces. Primero de 1996-1998 y luego de 1999-2002 llegando a la candidatura presidencial en el mismo año. Actualmente en Colombia, los ex-alcaldes independientes Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) ya han manifestado serias intenciones de competir por la presidencia del país para el período 2006-2010, el primero como candidato de la izquierda democrática pero aún sin rumbo partidista preciso, y el segundo muy posiblemente por el Partido Liberal Colombiano.

Luego de estos ejemplos, numerosos pero no exhaustivos, es dable anotar que aquellos casos en los que la movilidad ascendente se da entre alcaldía y presidencia, los jefes de Estado que han sido burgomaestres también tendrían porque tener una especial sensibilidad frente a las urgencias y necesidades de las grandes ciudades que ellos gobernaron.

En este sentido resultaría esperable una predisposición de estos presidentes a apoyar aquellos contextos urbanos que, por experiencia propia, conocen con todas sus limitaciones y precariedades, por un lado, y en toda su importancia como espacios de buena gestión pública indispensables para la estabilidad macro-política de todo el Estado, por el otro.

Complementariamente sería también esperable que de parte del alcalde se diera una apertura y una sensibilidad clara para usufructuar esa predisposición presidencial, entendiendo que si bien existiría esta buena posibilidad, el primer mandatario tendría que priorizar los temas macro que no se pueden reducir al medio urbano por muchas simpatías que haya y por muy significativas que sean las magnitudes de los problemas y necesidades del caso.

Una investigación más significativa y detallada de este tipo de situaciones históricas permitirían validar estos planteamientos para avanzar en el es-

tudio de la interdependencia existente entre la buena gestión en el gobierno urbano y la estabilidad nacional.

Un cuarto sentido de contraste para analizar el significado de esta relación interdependiente entre el buen gobierno urbano y un Estado estable, la ofrece el tratamiento de las *implicaciones paradójicas que se desprenden de la centralidad*, entendida como la aglomeración de recursos concurrentes en un solo polo del territorio que, a su vez, va consolidando el mito de que el mayor beneficiario de esta concentración recursiva es la propia ciudad que la contiene.

Este mito se intensifica con la creencia de que estas ciudades son voraces e insaciables. El caso de Bogotá ofrece un buen ejemplo de lo que es esta paradoja. En contraste con la creencia generalizada de que la capital de Colombia es la usufructuaria de todos los recursos que integra la lógica de su *economía de aglomeración macrocefálica* y que su apetito y consumo son exagerados, la realidad es que es más lo que este centro urbano que fácilmente supera los ocho millones de habitantes le reparte al resto del país, que lo que absorbe en beneficio de los derechos que tendría por ser la base territorial en donde se localiza tanta población, producción y riqueza.

Concretamente Bogotá, para el año de 1999 aportaba al producto interno nacional, un 35% de sus ingresos y de vuelta recibió menos del 9%<sup>4</sup>. “Bogotá aporta la más alta proporción de impuestos al fisco nacional y recibe cada vez menores transferencias por lo que sus habitantes deben realizar necesariamente un mayor esfuerzo fiscal para compensar lo dejado de recibir del nivel nacional. Pero a pesar de la importancia económica de la ciudad en el contexto nacional, el cobro de impuestos a nivel local tiene límites en la capacidad de contribución de sus habitantes y en la competitividad de los agentes económicos localizados en el Distrito. Por ello, en ciudades como Bogotá las transferencias nacionales en los volúmenes adecuados son necesarias para impulsar la eficiencia en la gestión urbana y atender los complejos problemas sociales” (Vargas, s/f).

El innegable involucramiento de Bogotá en la lógica de la centralidad (al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas), en un contexto en donde cada vez son más sonoras y exigentes las voces de la descentralización

4 Ver: <http://univerciudad.redbogota.com/ediciones/002/opina01.htm>. Página visitada el 7 de Febrero de 2005.

socio-económica y política, hacen que la *ciudad de los colombianos* tenga la obligación inevitable de irrigar recursos a los otros espacios de la geografía nacional. Sería también muy importante profundizar en el estudio del significado e impacto de esta realidad de las finanzas públicas tanto urbanas como nacionales para entender mejor la naturaleza tanto del déficit fiscal como de la pobreza que afecta a la mayoría de la población.

El segundo tipo de implicación paradójica de la centralidad urbana tiene que ver con el hecho de que por ser la mayoría de los casos ciudades capitales de la nación, como ya se anotó, estas urbes se convierten en el punto de convergencia y superposición de los representantes de los intereses de todas las circunscripciones que conforman la geo-política y ordenamiento territorial nacional. Estos agentes de la representación de los derechos y aspiraciones de las llamadas provincias están parcialmente radicados en las capitales por estar ubicadas allí todas las fuentes del poder, económicas y políticas.

Entonces la paradoja aludida se presenta cuando en el espacio de la centralidad se desarrollan todas las estrategias y acciones de cabildeo e incidencia que esgrimen indistintamente estos representantes de los ámbitos regionales y municipales en la ciudad capital. La competencia resultante va a constituirse en otra dificultad para que el alcalde de la gran ciudad y su equipo puedan demandar fácilmente el reconocimiento a sus aspiraciones y derechos. ¡Es algo así como si en la propia casa hubiera que *hacer cola* para acceder al comedor!

### **La insuficiencia de las limitaciones macro-económicas de los países latinoamericanos y la persistencia de la política tradicional como factores explicativos de la interdependencia entre buena gestión urbana y estabilidad política nacional**

Existe además otro factor de gran significación que se complementa con los cuatro sentidos de contraste tratados por separado y atravesados por la primacía urbana como eje común en el abordaje analítico de la relación entre la buena gestión municipal y la estabilidad política nacional. Se trata del factor macro-económico el cual, solo se tratará breve y epidérmicamente.

Los últimos informes agregados sobre el estado de la democracia latinoamericana coinciden ampliamente en señalar la fragilidad de la mayoría de las

economías de la región. Sin importar si se trata de informes económicos y socio-demográficos especializados como el de la CEPAL de los años 2002 a 2004 o de otros más centrados en el comportamiento de los actores y las instituciones políticas como el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, o el del Índice de Desarrollo Democrático, IDD-2004, promovido por la Fundación Konrad Adenauer en la región, es clara la coincidencia en el registro de los graves problemas que reflejan no sólo una mala gestión macro-económica sino un marcado desequilibrio en este campo.

La pobreza sigue aumentando al igual que la indigencia mientras que se fortalecen la concentración de la riqueza y la mala distribución del ingreso. Entre los años 2001 y 2002, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza aumentó de 43.2% a 44.0% respectivamente; al igual que la indigencia aumentó de un 18.5% a un 19.4%<sup>5</sup>. Esto equivale a ciento noventa y seis millones de personas viviendo en condiciones de pobreza, de las cuales noventa y cuatro millones se encuentran en pobreza extrema, según la interpretación del ex-presidente chileno Patricio Aylwin a estos datos (Kliksberg, 2002). El desempleo abierto sumado al empleo informal reflejan un desolador panorama en los ingresos familiares y en la precariedad de las políticas de seguridad social<sup>6</sup>.

Los pocos países en donde el crecimiento del producto interno bruto –como Chile y México– permite vislumbrar una reducción de la pobreza, también están afectados por las asimetrías socio-económicas y por el peso de la deuda social. Otros factores como la disminución de las reservas, el déficit fiscal y el alto costo del servicio de la deuda externa, limitan severamente las posibilidades de implementar políticas significativas para satisfacer las necesidades básicas de las mayorías desatendidas y empobrecidas. Y como si fuera poco, esto contrasta marcadamente con los altos guarismos de la corrupción administrativa<sup>7</sup>, y el gasto público militar y burocrático que hacen de América Latina en general, la región más desequilibrada socio-económicamente hablando en el mundo.

5 Datos obtenidos de la páginas de la CEPAL, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). Página visitada el 2 de Febrero de 2005.

6 La página de la CEPAL, señala que el desempleo en América Latina entre los años 1990 y 2000 aumentó en un 2.3%. Pasó de 8.1% a 10.4%. De igual forma la informalidad del empleo para esos mismos años fue de 47.4% y 50.3% respectivamente.

7 Según los informes de Transparencia Internacional, la mayoría de los países latinoamericanos tienen malos índices de corrupción según el IPC, “Índice de Percepción de Corrupción”.

No es difícil comprender que este cúmulo de problemas económicos afectan mucho las posibilidades de un ejercicio eficiente y satisfactorio de la gestión pública estatal. Sin embargo, si se generaliza y acepta esta causalidad directa, el reconocimiento acrítico de la relación entre buena gestión en el gobierno de la urbe y la estabilidad política nacional, impondría una situación de *callejón sin salida* que no se compadece con situaciones específicas y singulares como la de Bogotá. Si bien el estado de la macro-economía colombiana para nada se aleja de las dificultades tan generalizadas en casi toda la región latinoamericana, lo que ha ocurrido con esta ciudad capital no permite establecer con tanta facilidad esta correspondencia entre la buena y la mala gestión municipal-urbana y la nacional.

Hasta hace apenas una década, Bogotá era el reflejo de la anomia y de la ausencia de un sentido de pertenencia a una ciudad. No solo la alta migración interna hacia el mayor polo de atracción poblacional del país, sino además el arraigo de los mitos de la centralidad arriba señalados fueron factores muy incidentales en su vibroso crecimiento.

A su casco urbano fueron llegando incrementalmente colombianos provenientes de todo el país. Desde la mitad del siglo XX se comenzó a dificultar la determinación del origen de los habitantes de la capital. Era difícil saber si se trataba de nativos o de migrantes. El desbordado y anárquico crecimiento del territorio bogotano se convirtió en el reflejo de gestiones gubernativas inconexas en las que primaba el ejercicio formal del gobierno bajo intereses personalistas en vez de compromisos con el fortalecimiento del sentido institucional de la gestión pública. Las políticas de gobierno eran discontinuas, segmentadas y no reflejaban una visión integral y sistémica de las agendas oficiales.

La mayoría de los alcaldes con sus intereses atados al clientelismo y al personalismo no se ocuparon de fomentar la participación política responsable y conciente de los habitantes de la capital. Era una ciudad sin dolientes cuyos ocupantes se limitaban a utilizarse según sus intereses y necesidades particulares pero sin darle nada a cambio. Se trataba de una ciudad en donde el interés colectivo y el uso del espacio público estaban relegados al plano de las conveniencias inmediatistas. Era, en síntesis una ciudad sin ciudadanía. No obstante, la década de los años noventa marcó el cambio en los estilos y forma de gobernar. Éste se ambientó con la transformación del marco institucional colombiano representado en la Constitución Política de

1991. Con esta nueva Carra, los tenues antecedentes políticos que venían promoviendo la descentralización administrativa y política en el país también encontraron la posibilidad de fusionar la participación de los ciudadanos con la aperrura democrática reflejada en este nuevo proyecto político<sup>8</sup>.

Así, bajo la vigencia del nuevo marco constitucional empezó en 1993 una gestión pública que reflejó el comienzo de una nueva forma de gobernar a Bogotá y que empezó por articular la descentralización urbana y el reordenamiento de las finanzas públicas con una política de promoción de la cultura ciudadana a largo plazo en las nueve localidades en las que se fragmentó inicialmente el vasto territorio de la urbe, cada una bajo el mando de un alcalde menor nombrado por el burgomaestre menor<sup>9</sup>.

Con estas bases la siguiente administración, ya provista de un marco descentralizador y de una reorganización financiera pudo hacer énfasis en el arduo proceso gradual de ir construyendo una cultura ciudadana basada en una estrategia pedagógica orientada hacia el cumplimiento voluntario de las normas, la mutua regulación, el fomento de la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, la promoción de la intercomunicación y la solidaridad entre ciudadanos y la mutua ayuda basada en una regulación social amable y consciente<sup>10</sup>.

El sucesor siguió con la línea iniciada y seguida por sus antecesores y, sin distinciones determinadas por la ideología o por las preferencias partidistas, desarrolló una gobernabilidad basada en la promoción y ejecución de obras de infraestructura para la recuperación del espacio público, por un lado, y la continuación del desarrollo de la pedagogía ciudadana sumada a la elaboración de un plan de ordenamiento territorial a diez años, por el otro<sup>11</sup>. Culminada esta administración, su antecesor después de una fallida pretensión presidencialista, regresó a la alcaldía Mayor de Bogotá para seguir con la secuencialidad de las políticas de promoción de la cultura ciudadana y de la participación política de los bogotanos en el mejoramiento

8 Una buena visión analítica del alcance de la nueva Constitución colombiana de 1991 está en: Dugas, 1993.

9 Aquí se está haciendo alusión a los principales lineamientos políticos de la alcaldía del ex ministro liberal, Jaime Castro (1992-1994).

10 Estos fueron las principales líneas de la política de creación de una cultura ciudadana del ex alcalde independiente Antanas Mockus, (1995-1997).

11 Esta fusión de políticas públicas urbanas tangibles e intangibles, fue desarrollada exitosamente por el ex alcalde de estirpe liberal, pero autoproclamado independiente, Enrique Peñalosa (1998-2000).

del espacio público y en el manejo financiero transparente y responsable de la urbe<sup>12</sup>.

Después de estas cuatro gestiones eslabonadas que reflejan el inicio de la continuidad de las políticas públicas urbanas, contradiciendo con el carácter discontinuo y desordenado de las alcaldías precedentes, en la actualidad, la alcaldía mayor está siendo ejercida por un líder de un partido de izquierda democrática, el Polo Democrático, que se debate en la disyuntiva entre la continuidad de las políticas señaladas y la destinación de los escasos recursos del presupuesto de inversión al alivio de la pobreza y la indigencia dominantes.

Este apretado seguimiento de la continuidad de las políticas públicas en Bogotá en los últimos años<sup>13</sup>, permite ver como la buena gestión de la gran ciudad de un país no necesariamente se logra por causa de la asignación de los recursos provenientes del presupuesto nacional, ni tampoco por una holgada situación macro-económica –desde luego inexistente en este caso-. También permite comprender que la recuperación y transformación relativas de una urbe se pueden dar con el predominio de elementos intangibles por encima de los recursos materiales.

Este predominio lleva al incremento de la motivación y el compromiso ciudadanos que, al ver el cambio y la mejoría de su ciudad, no solo desarrollan un mayor apego y un sentido de pertenencia a ella sino que aceptan los tributos crecientes que el gobierno urbano impone ante la insuficiencia de los recursos asignados por el gobierno nacional.

Finalmente, el seguimiento de esta secuencia de administraciones públicas muestra como mediante la disponibilidad de un marco institucional proclive al fomento de la democracia participativa (la Constitución Política de 1991), los gobiernos eslabonados de la última década han cambiado a Bogotá restituyéndole el reconocimiento y la valoración que de ella hacen todos sus habitantes, tanto nativos como migrantes. También deja ver como éste se hace con políticas de construcción de una cultura ciudadana, inexis-

12 Esto se llevo a cabo durante la segunda alcaldía de Antanas Mockus (2001-2003).

13 Es conveniente señalar aquí que un tratamiento más sistemático y detallado del eslabonamiento de las políticas públicas en Bogotá durante la última década, a cargo de Gabriel Murillo. Forma parte del proyecto International Decentralization Local Initiatives and citizenship in Latin America, también promovido por el Woodrow Wilson International Center for Scholar de Washington, D.C. (en proceso de elaboración).

tentes antes de los años noventa, y que en buena medida se complementan con las de inversión pública en el mejoramiento de la infraestructura y el espacio público en general.

Sin embargo, con estos señalamientos no se le puede dejar al lector la sensación de que la participación ciudadana en los asuntos de interés público en la gran ciudad se ha consolidado y que la descentralización política ha sido desarrollada a plenitud. En los casi catorce años de vigencia de la nueva Carta constitucional, ni los bogotanos en concreto, ni el resto de la población nacional en general, se han apropiado cabalmente del marco institucional de un modelo democrático participativo que, además, consagra el estado social de derecho, el cual como es sabido propugna por la justicia social. Aún falta fortalecer y extender la cultura ciudadana participativa no sólo en Colombia sino en los demás países de América Latina. También es indispensable superar la asimetría en la implementación de las dimensiones de la descentralización: la política, la administrativa y la fiscal. La primera debe nivelarse con las dos últimas pues sigue estando muy rezagada<sup>14</sup>.

### **Corolario**

La argumentación precedente permite cerrar este ensayo subrayando, en primer lugar, que aunque la primacía urbana es insuficiente para explicar a cabalidad la interdependencia entre la buena gestión de las grandes urbes de América Latina y la estabilidad política nacional, alternativamente resulta muy útil como eje transversal analítico para establecer y revisar diversos sentidos de contraste entre estas dos variables y así comprender mejor la complejidad de esta relación.

En segundo lugar, que la consideración analítica de la crisis económica de la región latinoamericana y su impacto en la relación existente entre la gestión pública de la gran ciudad y la de la nación, ilustrada con el caso específico de Bogotá, se entiende mejor con la incorporación analítica de la participación ciudadana en los asuntos de la gestión pública.

14 Al respecto un estudio reciente sobre el desarrollo de la descentralización en Colombia demostró que en una revisión de cuarenta y siete de sus puntos reglamentarios, sólo cuatro de ellos tienen que ver con la descentralización política y que todos los demás han sido de carácter administrativo y fiscal. Ver: Jolly, Jean Francois, 2004.



Esto refleja la necesidad impostergable de potenciar la política al máximo posible. América Latina en general debe entender que la inoculable interdependencia entre la buena gestión urbana y la estabilidad política nacional no está únicamente en función de los asuntos ligados a lo meramente económico, ni a la política tradicional. La preexistencia de la visión liberal hobbesiana y weberiana de que el poder formal en sus distintas expresiones tiene que ver con el ejercicio monopólico de la coerción, debe darle más cabida a una visión alternativa de corte republicano que irrigue el reconocimiento a la autoridad como el producto de la gestión pública responsable y democrática<sup>15</sup>.

Esto es lo que amplía la participación ciudadana para un ejercicio pro-gagónico y conciente de la política y, porque no, lo que desdibuja las interdependencias unidireccionales basadas tan solo en el manejo de los recursos del poder en vez de transformarlas en el resultado de los consensos, los acuerdos, y el trabajo mancomunado en beneficio de una verdadera ética pública. ¡Es allí en donde la buena gestión y la gobernabilidad urbana se refuerzan dialécticamente con la estabilidad nacional!

Quedan entonces señaladas varias posibilidades para ahondar en el estudio de esta problemática, las cuales bien podrían ser la base para el desarrollo de otro proyecto comparado al nivel latinoamericano.

## Bibliografía

- Conill, Jesús. 2001. "Mirando hacia el futuro: ¿qué debemos hacer o qué nos cabe esperar?", en: Feito, Lydia, Pinilla, Ricardo (coordinadores), *Atreverse a pensar la Política*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Dugas, John. 1993. (Editor) *La Constitución Política de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá: CEREC
- Hardoy, Jorge E. 1972. *Urbanization Policies and Urban Reform in Latin America*.
- Jolly, Jean Francois. 2004. *Regir le territoire et gouverner les territoires. La politique Publique de decentralisation en Colombia entre 1982 et 2002*. Te-

---

15 Para profundizar en este contraste paradigmático entre liberalismo y republicanism ver: Conill, 2001:89-99.

sis de grado para obtener el título de Doctor en Estudios de las Sociedades latinoamericanas de la Universidad Paris III –La Sorbonne Nouvelle.

Kliksberg, Bernardo. 2002. (Compilador). *Ética y Desarrollo, la relación marginada*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Melchor, Enrique Rubén. 1972. "The Integration of Space in Latin America", en: Rabinovitz, Francine F. y Trueblood, Felicity M, *Latin American Urban Research*, Volumen 2, Londres: Sage Publications.

Vargas, Cesar. S/f. *La descentralización fiscal y Bogotá: un caso para revisar*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Bogotá, Colombia.

# El problema de vivienda de los con techo

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes\*

## Una hipótesis: una política de financiamiento de vivienda social no es una política de vivienda social

En Chile, el mecanismo del subsidio habitacional, financiado por el presupuesto de la nación, ha facilitado la construcción de más de medio millón de viviendas sociales en los últimos 25 años. Son viviendas terminadas en terrenos urbanizados, entregadas a los usuarios en propiedad.

Esta política de financiamiento de la vivienda social definió desde mediados de los años 80 —y así lo ha mantenido— que su principal objetivo era la reducción del déficit habitacional acumulado. Este objetivo se ha logrado: Chile es el único país de América del Sur que ha sostenido durante más de 15 años una producción de viviendas cuyo número es superior al crecimiento vegetativo y al grado de obsolescencia de la construcción.

Como resultado de esta política de financiamiento, se ha dado techo a 20% de los quince millones de habitantes en el país, reduciéndose el déficit habitacional. Los hogares beneficiados corresponden en su mayoría a los dos primeros quintiles de la población chilena.

Este modelo de financiamiento ha suscitado interés en los países de la región y varios gobiernos lo están copiando indiscriminadamente. Esto nos preocupa, porque este modelo exitoso —en cuanto a la cantidad de unidades

---

\* Alfredo Rodríguez, Director de SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. Ana Sugranyes, Secretaria General de Habitat International Coalition, HIC. El artículo que aquí presentan se basa en los resultados de estudios sobre la política de vivienda social en Santiago, 1980-2000, realizados por SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, entre 2001 y 2004.

construidas— ha sido poco discutido desde la perspectiva de la calidad de sus productos y, menos aún, en cuanto a los impactos sociales y urbanos que esta producción masiva ha causado. Estudios recientes señalan que en la producción de vivienda social ha primado la cantidad sobre la calidad; la tradición sobre la innovación tecnológica, la fragmentación urbana sobre la integración; la relación gobierno/empresas sobre la participación de los usuarios.<sup>1</sup>

Tenemos así, un modelo de financiamiento de vivienda social que ha sido exitoso en cuanto a la cantidad de unidades producidas, pero que a la vez tiene limitaciones serias en cuanto al producto que ofrece: las viviendas en sí, y en cuanto a los efectos urbanos que causa. Por dar una cifra, el 65% de las familias que residen en conjuntos de vivienda social en Santiago, manifiestan intención de irse de dichos conjuntos y de los barrios en donde viven acrualmente. Dicen que quieren irse y no pueden hacerlo, porque son pobres y porque no existen alternativas. El éxito de esta producción masiva nos coloca ahora enfrente a un problema nuevo de centenares de miles de familias “con techo”. Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy en Santiago es el de las familias con techo.

El gobierno, los académicos y las ONG siguen mirando el tema habitacional desde la perspectiva de lo que fue en 1987, el Año Internacional de los Sin Techo: los allegados, el déficit acumulado, las tomas de terreno, el tema de los *sin casa*. Para muchos, el problema sigue siendo cómo dar techo, y para esto señalan que sigue siendo necesario construir más viviendas sociales nuevas. Sin embargo, hay indicios de que el problema ha cambiado y que hay nuevos actores poblacionales. Por una parte, en los últimos diez años, las organizaciones de allegados han tenido poca presencia en la ciu-

---

1 Al respecto, en años recientes han surgido numerosas voces de atención, por ejemplo: Cámara Chilena de la Construcción, Corporación Habitacional, “Informe final. Estudio de movilidad habitacional II” (Santiago, junio 1997).

Ducci, 1997.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUR Profesionales Consultores, “Informe Final. Estudio: Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana” (Santiago, abril 2000).

Ana Sugranyes, 2000.

Alfredo Rodríguez, 2001.

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. “Informe Final. Estudio: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda social” (Santiago, marzo 2001).

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, “Estudio: Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo social. Informe final” (Santiago, febrero 2002).

dad; en términos absolutos, el déficit cuantitativo se reduce anualmente; y ha ocurrido una sola toma de terreno de importancia. Por otra parte, aparecen organizaciones de residentes de conjuntos de vivienda social que protestan contra las empresas constructoras y contra el Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) por problemas relacionados con la calidad de las viviendas, de los servicios y equipamiento en los conjuntos habitacionales en donde viven. También la violencia delictiva e intrafamiliar es un problema que aparece, relacionado con las grandes concentraciones de conjuntos de vivienda social.

Dado que tradicionalmente el problema habitacional ha sido concebido desde la perspectiva de cómo reducir el déficit y trasladar a las familias desde campamentos a viviendas nuevas, se da por supuesto que el stock construido es parte de la solución al problema.

Nuestra hipótesis es otra: lo que la realidad nos está mostrando es que una política exitosa de financiamiento de vivienda ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención urgente.

## Algo de historia

El tema de los *con techo* se viene forjando desde finales de los años setenta. Durante la dictadura militar y bajo los auspicios de los *Chicago boys*, el Minvu creó el sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito, para asegurar la participación de las empresas constructoras. La figura es excepcional y no tiene parangón en América Latina: combina una larga tradición de intervención estatal en temas sociales con la protección del mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago.<sup>2</sup> Estas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento, y ahora son una señal de agotamiento de este sistema de producción masiva de viviendas sociales. Con estas reservas, las empresas han definido la localización de la vivienda social. Ahora estos terrenos, con sus

2 Ver el artículo de Rodríguez y Sugranyes, 2002:111-116.

conjuntos de vivienda social, ya no son la periferia; son parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de los noventa, contribuyó a poner el sistema en jaque; ahora el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de la vivienda social, que actualmente se construyen lejos, fuera del Gran Santiago.

Desde 1985, el estado chileno ha centrado su política de financiamiento habitacional en la disminución del déficit acumulado; y lo ha logrado.<sup>3</sup> La reducción del déficit se ha dado con tasas de construcción similar a la que conocieron los europeos después de la segunda guerra mundial, a razón de la construcción anual de diez viviendas por cada mil habitantes.

Pero, después de más de veinte años de lo mismo, el objetivo de reducir el déficit ya no es suficiente. El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado. En Chile, las posibilidades de formular una política de mejoramiento del parque acumulado aún son remotas.

Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado cautivo con protagonistas plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento entre el estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo, son perfectas: el Minvu otorga subsidios, asigna las viviendas a quienes han postulado, y las empresas construyen y, al final del año, el estado les devuelve el 31 por ciento del IVA de los costos de construcción. Pero el estado no sólo protege a las empresas, sino que también al mercado financiero que ha aceptado financiar los créditos a los postulantes al subsidio. A los bancos que otorgan el crédito, el Minvu les financia los seguros sobre los préstamos y asume la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

No hay riesgo. Tampoco hay competencia: son muy pocas las empresas especializadas en el rubro capaces de adjudicarse los cupos anuales de cons-

---

3 Desde el momento de su compra, estos terrenos han sido pensados en función de la rentabilidad que sus dueños podían aprovechar de la política de financiamiento de viviendas de bajo costo. En Santiago, desde las primeras erradicaciones de campamentos hacia finales de los años cincuenta, los intereses inmobiliarios han definido el asentamiento de los pobres en la periferia sur, del Zanjón del Aguada a La Granja, La Pintana y luego a Puente Alto y San Bernardo.

trucción de conjuntos de vivienda social por región. Tampoco hay innovación: la tecnología de la vivienda social en Chile es la misma desde hace veinte años.<sup>4</sup> En este mercado cautivo, las empresas de la construcción de estas viviendas de bajo estándar no necesitan mirar los aportes, ideas y ensayos que han desarrollado ONG, universidades y colegios gremiales. Tampoco han necesitado, ni el Ministerio ni los empresarios, abrir un debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales, que incluya los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad.<sup>5</sup>

Tampoco hay en estas materias una crítica desde la arquitectura. No se critican los diseños de los conjuntos y menos aún el de las viviendas. No hay innovación en ellos, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y de su entorno. La idea de mejoramiento no forma parte de la agenda de la vivienda social.

Y los pobladores siguen esperando y recibiendo la *casa que les toca*.

Para qué cambiar, entonces, si la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de forma positiva desde los distintos ámbitos políticos. Desde la transición democrática en 1990, la gestión de los ministros de Vivienda ha sido alabada por los gobiernos y por la oposición. Ha generado votos para el gobierno, por lo menos hasta 1997, cuando surgieron las primeras señales de agotamiento del modelo. Tan solo en el Parlamento se ha expresado algún cuestionamiento sobre la distribución de los recursos estatales y respecto de la protección a los bancos versus la desprotección de los beneficiarios.

4 Casi todos los pobres del país tienen techo en propiedad, en viviendas de muy bajo estándar y en terrenos urbanizados. Quedaron fuera del modelo los pobladores de *campamento*, o asentamiento irregular, que representan tan sólo el 4% de la población total después de los planes radicales de erradicación de Pinochet. El Programa "Chile Barrio", terminará de radicar o erradicar los habitantes de los campamentos. Tendremos así más pobres *con techo*.

5 La tecnología de la vivienda social no ha evolucionado en el tiempo y es la misma en el norte, centro y sur de Chile. Por tratarse de un mismo sistema de construcción a través de los años y de las regiones, sin contexto de competencia, hubo una tendencia al deterioro en la calidad de la construcción hasta 1997. Durante ese año, en Puente Alto —la comuna de Santiago que más ha recibido viviendas sociales en los años noventa—, el caso de las *casas de nylon* puso de manifiesto las limitaciones de las especificaciones técnicas usadas en las licitaciones de este tipo de conjunto. Por las lluvias, las casas se inundaron. Los blocks de cemento no tenían suficiente hidrófugo. El Minvu ha invertido importantes subsidios adicionales para reparar estas fallas del sistema, y ha corregido aspectos básicos de la calidad de la vivienda.

## El stock construido de vivienda social<sup>6</sup>

En Santiago, durante los últimos veinte años, el subsidio habitacional ha permitido la construcción de más de doscientas mil viviendas sociales de bajo estándar y con un diseño que nunca ha sido pensado para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento. Como hemos dicho, vive mucha gente en ellas: casi una quinta parte de la población de la ciudad. El fenómeno de transición de los pobladores *sin techo* a los pobres *con techo* queda ilustrado por los siguientes datos:

La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales de uno, dos o hasta tres pisos. Mal que bien, el lote facilita procesos de apropiación y ocupación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años: a principios de los ochenta, los militares erradicaron los campamentos, trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años noventa, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes individuales a menos 60 metros cuadrados.

La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura, de tres o cuatro pisos. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal que sus habitantes no logran entender, ya que nadie se lo ha explicado previamente. La convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios hacinados es difícil. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.

A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios *con techo* construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio. Estas ampliaciones son nuevas *callampas* que ocupan antejardines, pasajes y espacios comunes; o burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en palillos enclenques.

6 Este modelo de crecimiento fue establecido en la segunda mitad de la década de los ochenta. Antes, hubo al menos tres estudios —uno de la Escuela de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, otro de la Municipalidad de Santiago y un tercero de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda— que demostraban los menores costos económicos de construir vivienda social en las áreas centrales de Santiago, que en la periferia.



Los proyectos convocados por el Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de dos mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea.<sup>7</sup> Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se da como en un *no man's land*, como por obra de un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como un pan de molde que se corta al llegar a la calle, sin fachada alguna. Ni el Minvu, ni el arquitecto, ni el empresario ni el constructor se han detenido a pensar el impacto de tales condiciones de hacinamiento en las personas y en la ciudad, y menos aún en su costo social.

Las reservas de terreno de algunos constructores han llevado a la configuración de grandes manchas urbanas cubiertas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras. En el trazo de estas manchas nunca han participado las instancias de urbanismo del Minvu; su función reguladora del uso del suelo no ha logrado traducirse en, por lo menos, un plan maestro de estas áreas.<sup>8</sup> Y alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, desordenadamente, algunos municipios y privados han construido un equipamiento social rudimentario, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. Hay servicios, pero su calidad es deficiente.

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los últimos quince años: el ingreso *per capita* se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la tipología de las viviendas sociales se mantiene.

7 Desde hace cuatro años, hemos realizado estudios en cuatro ciudades de tamaño diferenciado para entender los impactos de esta política exitosa; uno de éstos fue una encuesta a 1.700 hogares residentes en viviendas sociales. En Santiago se analizaron 489 conjuntos con un total de 202.026 mil viviendas sociales financiadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) entre 1980 y 2000. También se elaboró un catastro geo-referenciado (SIG, Sistema de Información Geográfica) de estos conjuntos, con los datos de las memorias anuales del Minvu, rectificadas en terreno y en las Direcciones de Obra municipales correspondientes.

8 El Plan Regulador Metropolitano de Santiago establece que la densidad bruta mínima debiera ser de 150 habitantes por hectárea. En la realidad, la densidad promedio del gran Santiago es de 83 hab./ha.

## La percepción de los actores sobre la política de financiamiento habitacional

Las encuestas y las entrevistas nos señalan que usuarios, funcionarios del Minvu y empresas de la CchC (Cámara chilena de la Construcción) tienen percepciones diferentes: los usuarios quieren irse, el Minvu quiere focalizar, las empresas constructoras quieren un mercado secundario de viviendas sociales. Nada de eso ocurre.

### *Los usuarios*

De la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, surge un dato determinante: el 64,5% de los usuarios quiere “irse de la vivienda”.<sup>9</sup> Los motivos que inciden en esta intención son de índole social. Prevalcen las razones de convivencia entre los vecinos, percepción de seguridad, delincuencia y drogas; así lo opina el 52,6% de los residentes. Incide también la imagen que tiene el poblador de su propio conjunto habitacional, la villa o población; esto entre el 21,6%. De ahí que los aspectos físicos de la estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4%) no son tan importantes como los relacionados a la convivencia entre los vecinos.

Cruzando datos de la encuesta sobre la intención de movilidad y la satisfacción por el conjunto, se desprende que entre los residentes con ganas de irse de la vivienda, el 90% siente miedo y vergüenza de su barrio; mientras que los satisfechos sienten cariño por el barrio. Estas apreciaciones son el reflejo de la estrecha relación entre los problemas de convivencia y de espacio físico. Esta apreciación distribuida por el tipo de vivienda enseña que hay mayor intención de salir de las viviendas en coptopiedad que en lotes individuales (70% y 55% respectivamente). Es una tendencia que crece desde los indigentes a los no pobres (de 55 a 65%); con mayor fuerza entre

9 Las concentraciones homogéneas de viviendas de bajo costo, aquí denominadas como *manchones*, se han desarrollado especialmente en el sur y poniente del gran Santiago. La mayor y más antigua se extiende sobre 350 hectáreas de las comunas de La Florida, La Granja, La Pintana, San Ramón y El Bosque; en ella se ha construido 82 proyectos con 34 mil viviendas sociales, sin contar otras unidades con valores de 600 UF hasta 800 UF. Otros manchones impactantes son los que se encuentran en las comunas de San Bernardo y de Puente Alto.

quienes accedieron a su vivienda en el período 1986 y 1990 (70%) si se compara con los más recientes (de 1998 a 2000), donde “sólo” el 50% quiere irse.<sup>10</sup> Varios estudios realizados sobre el nivel de satisfacción de los residentes en el stock de viviendas sociales<sup>11</sup> han insistido en el sentido de que el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los usuarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación en el conjunto. La intención de irse de la casa y la percepción de afecto, o no, al conjunto demuestran la importancia de los sentimientos de la gente hacia el lugar y el entorno urbano.

Santiago, en términos comparativos con otras ciudades de América latina, tiene un contexto de violencia delictual no muy grave, pero la percepción de violencia es proporcionalmente muy elevada.<sup>12</sup> Como lo explica Tudela, en términos de seguridad ciudadana, no hay relación directa entre violencia efectiva y su percepción (Tudela, 2003). Para la convivencia en la ciudad, el hecho de que la población perciba inseguridad es tan grave como los delitos en sí. Conversando con pobladores en la gran mayoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de solución habitacional, el primer tema reite-

10 Una gran mayoría de los propietarios de vivienda social (68%) estaría dispuesto a vender su vivienda para buscar casas de mayor tamaño. En cuanto a las preferencias por otra opción, casi la mitad de los residentes (46%) la buscaría en otra comuna del Gran Santiago; el 30% centraría su búsqueda dentro de la misma comuna; otros (18%) manifiestan querer abandonar la Región Metropolitana; y tan sólo el 5% optaría por otra vivienda en el mismo barrio o buscaría mejorar y ampliar su vivienda actual. Las alternativas entre viviendas nuevas y usadas son de similar aprecio. Pero hay una preferencia casi absoluta por una casa por encima de un departamento. Más allá de la preferencia tradicional popular por una vivienda en un lote propio, esta gran diferencia se explica más por las deficiencias arquitectónicas de los conjuntos en propiedad horizontal, que por el tipo de solución habitacional en sí. La formulación de estas preferencias refleja una vez más las diferencias socioeconómicas entre los residentes del stock: un 10%, correspondiente a los más pobres, optaría por una solución sin deuda, apostando a nuevos subsidios y a un ahorro mínimo.

Analizando este dato con otros (el tipo de vivienda, los distintos periodos de producción de los conjuntos, el tamaño de los proyectos, en función de la edad y del sexo del entrevistado) los porcentajes de intención de irse de la vivienda y del conjunto se mantienen prácticamente en los mismos rangos de entre 58 y 70% siempre con mayor fuerza desde las viviendas en departamentos en copropiedad.

11 Esta apreciación en función de los periodos coincide con los estudios de satisfacción convocados por el Minvu; teniendo en cuenta que la selección de la muestra en las evaluaciones del Minvu priorizan conjuntos nuevos (de no más de 5 años de antigüedad), por lo que se distorsiona la percepción de la calidad de vida en los conjuntos mayoritarios, construidos entre 1986 y 1997.

12 Ver en Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela (2001). Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela (2002).

rado de preocupación diaria es la violencia: “Vivir aquí es como estar en la cárcel”. “Los niños, los tenemos encerrados en la casa”. “Aquí somos humildes, pero buenos; los malos son los de allá”, apuntando hacia cualquier conjunto vecino. Otro indicador preocupante es que la gran mayoría de hechos de violencia reportados por la televisión se localiza entre los parajes de vivienda social. La convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de viviendas en copropiedad, es una práctica diaria de exclusión e inseguridad. (de la Jara, 2002).

### *Los actores institucionales*

En las distintas ocasiones en que los resultados de la encuesta han sido expuestos desde 2002, han surgido diversas reacciones, vinculadas a percepciones distintas de la política habitacional y su impacto. La dimensión territorial —esto es, el lugar donde se sitúan los conjuntos, la relación que tienen entre sí y con la ciudad—, no es una preocupación primordial del Mívu, que busca ante todo la mejor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, descuidando la importancia del lugar y del entorno donde tienen que vivir las familias pobres. Y ello aunque funcionarios del Serviu están muy conscientes de la envergadura del conflicto que puede ir generándose a partir de las malas condiciones de convivencia entre los beneficiarios de la vivienda social.

Desde la Cámara Chilena de la Construcción, hay mucho interés en entender los niveles de satisfacción entre los pobladores de la vivienda social. Este interés se relaciona con las posibilidades de que este stock pueda servir de respuesta a la demanda de los más pobres, aplicando ampliamente el concepto y la práctica de movilidad residencial; movilidad que le permitiría al gremio dedicarse a la construcción de viviendas de mayor precio y, por lo tanto también, de no seguir “sacrificando” suelo para inversiones tan bajas como las permitidas por la vivienda social.<sup>13</sup>

13 Comparando temas de violencia entre las principales ciudades de América Latina, los índices de delitos con violencia en Santiago se mantienen entre los más bajos de la región; mientras que los trastornos debidos a la percepción de violencia son mucho más elevados que en las demás ciudades. Ver, Acero, et.al. (2000).

*El mercado*

A pesar de que la mayoría de los residentes manifiesta querer irse de su vivienda y del conjunto donde viven, a pesar de que exista un pequeño mercado con arriendos superiores a los valores contraídos en las hipotecas, y a pesar de que el auroavalúo de las casas no esté disparado y que existan claras preferencias por otras soluciones, no están dadas las condiciones suficientes para que haya una movilidad en el stock de vivienda social. La intención de irse de la vivienda y del conjunto, no se puede entender esta percepción como una señal efectiva de movilidad residencial. Como se explica en adelante, las posibilidades de movilidad son muy complejas; cruzan valores culturales y situaciones socio económicas que no corresponden a una interpretación de mercado. Las diferencias de interpretación sobre el valor de auroavalúo demuestran que no hay homogeneidad de problemas ni de opciones entre el casi millón de residentes del stock de viviendas sociales. El diseño de cualquier respuesta a estos problemas y de cualquier incentivo a estas opciones exige un análisis pormenorizado de la especificidad de la demanda.

Por cierto que la consolidación de un mercado secundario de viviendas sociales sería una buena alternativa para la demanda de los sectores pobres que aún no han tenido acceso a una vivienda propia; habría entonces una oferta habitacional para los más pobres dentro de los límites actuales del Gran Santiago, sin tener que optar por las nuevas viviendas lejos fuera de la trama urbana. Un mercado ágil de viviendas sociales usadas también le interesa a los empresarios de la construcción, para poder sacar mayor rentabilidad en conjuntos habitacionales de mayor valor que la vivienda social.

Con un mercado inmobiliario estable, en un contexto de crecimiento económico, están dadas las condiciones teóricas de movilidad habitacional. Sin embargo, después de más de seis años que el Minvu creara un mecanismo de apoyo a esta movilidad, que permite la aplicación del aporte estatal tanto a viviendas nuevas como usadas, el mercado secundario de viviendas sociales no se ha consolidado. En Santiago en 2002, había una sola instancia privada<sup>14</sup> que se dedicara a promover este mercado secundario y tan sólo

14 Las instancias inmobiliarias que atienden sectores medio bajos consideran desde el año 2000 que el precio/valor del suelo en Santiago no resiste inversiones inferiores a 600 UF para la construcción de viviendas. Por la estrecha dependencia entre el Minvu y el sector privado, esta situación explica también que las viviendas sociales con valores nominales inferiores a 400 UF se estén construyendo des-

logra apoyar la compra/venta de unas 300 viviendas al año en el mercado formal. Es posible que este número tan limitado de transacciones de unidades sea superior en el mercado informal, pero éste no está monitoreado y no se conoce su impacto. Las posibilidades de movilidad también están limitadas por la complejidad y el alto costo de los trámites de transacción; el sistema de inscripción de bienes raíces no ha sido modernizado en Chile; se sigue llevando a mano en libros; y las tarifas notariales son elevadas, especialmente en el caso de la vivienda social, por ser éstas fijas, independientemente del valor de la vivienda.

Las posibilidades de movilidad habitacional en el stock de vivienda social están determinadas por muchos factores complejos, sociales, culturales, económicos y urbanos, que no se pueden comparar con otros sectores del mercado inmobiliario. Por un lado, son los problemas de convivencia y seguridad en el conjunto los que determinan la voluntad de cambio. De igual manera, estos problemas limitan la oferta para quienes tienen en la mano el subsidio aplicable a una vivienda usada y que, al final, optan más bien por algo nuevo, aunque lejos, con la esperanza de que en esta nuevo barrio no llegará ni la violencia ni la droga.

El stock de vivienda social está lleno de aparentes contradicciones. La satisfacción por la casa propia tan anhelada se desvanece rápidamente en el transcurso de los dos o tres primeros años de morar en la vivienda. La manifestación de querer irse de esta vivienda propia se cruza con poca capacidad de movilidad social y, por lo tanto, residencial; se cruza a la vez con un atavismo a la vivienda propia, *la casa para los hijos*. El valor de uso, o el capital social de esta vivienda pasa por encima del comercial, y a este valor no se le pueden aplicar raciocinios de mercado. A pesar de la garantía de la renuncia de la vivienda en propiedad y a pesar de los niveles de urbanización exigidos por la normativa, el entorno corresponde a una zona marginada de la ciudad, como a una nueva expresión de marginalidad o informalidad a la chilena, ya que los asentamientos informales ya casi desaparecieron de la trama urbana.

Las posibilidades de movilidad habitacional en el stock de vivienda social están determinadas también por el proceso de producción. Estas posibilidades están limitadas porque el stock es el resultado de una base de en-

---

de el 2000 fuera del límite tradicional del Gran Santiago; éstas se instalan en comunas al sur, poniente y norte de la ciudad, en un rayo de más de 50 kilómetros del centro (Buin, al sur; Padre Hurtado y Talagante al poniente; Lampa y Colina, al norte).

tendimiento productivo entre una instancia sectorial y empresas, que da techo a los pobres –sin participación de estos–, porque esta política localiza los conjuntos en función de la renta del suelo –sin tener en cuenta el territorio de la demanda y menos la repercusión de la oferta en la ciudad–, y porque define productos terminados –sin posibilidad de desarrollo progresivo en función de las necesidades y de los recursos de los usuarios–. La realidad física del stock de vivienda social exige procesos de intervención, para rehabilitar las condiciones de convivencia, para facilitar la apropiación de los espacios públicos, para incentivar la conservación y mejoramiento de este patrimonio popular y para permitir las ampliaciones de las viviendas.

### **Una comprobación empírica: problema urbano**

Como habíamos señalado, una parte de nuestro estudio fue realizar un catastro de todos los conjuntos de vivienda social y localizarlos en un plano georreferenciado. Hemos comparado esta base de datos con la información cartográfica sobre delitos que tiene la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y hemos comprobado que existe:

Alta relación (coincidencia) entre los lugares en donde se presentan las mayores concentraciones de las denuncias por casos de violencia intrafamiliar (mayor número de casos por unidad de superficie) y los lugares en donde están ubicados los conjuntos de vivienda social (menos de 400 UF).

Relación (coincidencias) entre los lugares en donde se concentran los delitos en lugares privados y los lugares en donde están ubicados los conjuntos de vivienda social.

Estas relaciones son estables, no presentan variaciones ni a lo largo del año, ni entre distintos años.

15 La creación del Programa de Movilidad Habitacional por el Minvu en 1997 ha creado muchas expectativas. La Cámara Chilena de la Construcción encargó a su filial la Corporación Habitacional la realización de un estudio para sondear las posibilidades de crear instancias de compra y venta de viviendas sociales. Los resultados del estudio (que no han sido publicados, pero a los cuales tuve acceso) coinciden con los datos de la encuesta aplicada en la presente investigación. En 1999, la cooperativa Conavicoop ha creado una filial Convivienda para la compra/venta de viviendas sociales. Ésta ha debido ser subsidiada durante tres años para poder autofinanciarse. En 2002, Convivienda ha logrado gestionar la transacción de 300 viviendas.

Queda pendiente explicar la mayor concentración de denuncias sobre violencia intrafamiliar en sectores de ingresos bajos de la ciudad (Ver Cuadro N° 1). ¿Se deberá esto a factores culturales? ¿Los sectores de ingresos medios y altos ocultan este problema? ¿Será que efectivamente hay mayor número de denuncias en las familias de bajos ingresos, pero no de casos (si otros sectores sociales ocultan el problema y no lo denuncian)?

Para nuestros fines, suponer que haya distorsión en el número de denuncias entre sectores de menores ingresos respecto a sectores mayores ingresos, es un argumento que se puede relativizar porque no interviene en nuestra pregunta central, la cual es: ¿por qué, en las zonas de la ciudad donde residen los sectores de menores ingresos, hay una mayor concentración de denuncias en los lugares donde están situados los conjuntos habitacionales de menos de 400 UF?

La conclusión inevitable del resultado de veinticinco años de una política exitosa de financiamiento de vivienda social es que la cantidad por sí sola no basta, porque los efectos urbanos -segregación, fragmentación- y los efectos sobre las familias o las personas -inseguridad, difícil convivencia, hacinamiento- crean nuevos, caros y serios problemas a la gente, a la sociedad y al estado.

Estas coincidencias validan nuestra hipótesis: una política de financiamiento de vivienda social ha terminado creando nuevos problemas sociales. Nuestra comprobación empírica señala que, hoy en Santiago, *el gran problema social habitacional es el de las familia con techo*. Lo grave del asunto -que nos recuerda la fábula del traje nuevo del emperador- es que no hay política social, habitacional o urbana que atienda las demandas por mejores condiciones de vida de un millón de habitantes de los conjuntos de vivienda social en Santiago.

¿Qué hacer? El stock de vivienda social construido en estos años está ahí en la ciudad, las políticas de financiamiento de construcción pueden ignorarlo y seguir buscando terrenos para construir cada vez más lejos, una política de vivienda social sensata reconocería haber dado el primer paso: el de la cantidad y se propondría el de la calidad: recuperar y mejorar el stock existente.

Todo esto nos retrotrae a John Turner: el lugar y la participación de la gente es muy importante, sin ambos no hay política de vivienda social posible.

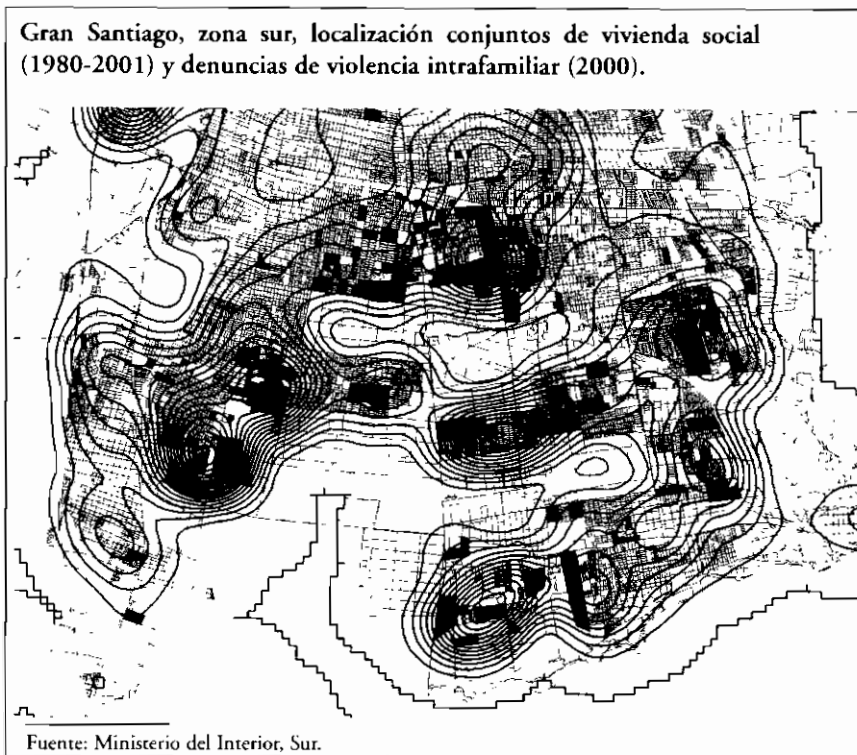


<b>Cuadro N° 1. Comunas de Gran Santiago ordenadas según tasa (c/100 mil habitantes) de denuncias por violencia intrafamiliar (2003)</b>	
<b>Comuna</b>	<b>Tasa anual (2003) Casos mil habitantes</b>
Lo Prado	814,49
San Bernardo	729,05
La Pintana	678,71
Quilicura	619,02
Lo Espejo	615,71
Renca	538,36
Puente Alto	517,27
Cerro Navía	502,07
La Granja 4	90,85
Peñalolén	489,17
Pirque	483,30
El Bosque	477,42
Pudahuel	472,67
Maipú	469,55
San Ramón	448,09
Pedro Aguirre Cerda	429,55
Santiago	422,85
La Cisterna	421,60
Independencia	407,47
San Miguel	401,91
Macul	390,02
San Joaquín	359,42
Recoleta	354,92
Estación Central	350,09
Quinta Normal	345,25
Huechuraba	329,79
La Florida	313,77
Conchalí	288,69
Nuñoa	272,19
Cerrillos	222,80
Lo Barnechea	217,35
La Reina	188,02
Las Condes	155,59
Providencia	150,61
Vitacura	111,28
promedio	413,68

Fuente: Ministerio del Interior. (2004) [www.seguridadciudadana.gob.cl/](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/) Informes

**Gran Santiago, localización conjuntos de vivienda social (1980-2001)  
y denuncias de violencia intrafamiliar (2000).**





## Bibliografía

- Acero, et.al. 2000. *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Colección Estudios Sociales.
- Arriagada, Camilo; Sepúlveda, Daniela. 2001. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva del ciclo familiar*. División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Minvu.
- Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela. 2002. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva de capital social*. División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Minvu.
- Cámara Chilena de la Construcción, Corporación Habitacional. 1997. *Informe final. Estudio de movilidad habitacional II*. Santiago, junio
- Ducci, María Elena. 1997. "El lado oscuro de la política de vivienda exitosa", en *Revista Eure* Vol. XXIII, No. 69. Santiago, octubre.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUR Profesionales Consultores. 2000. *Informe Final. Estudio: Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana*. Santiago, abril.
- Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. 2001. *Informe Final. Estudio: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda social*. Santiago, marzo.
- Rodríguez, Alfredo "La vivienda privada de ciudad". *Temas Sociales* 39. Santiago: SUR, agosto 2001.
- Rodríguez, Alfredo; Sugranyes, Ana. 2002. "Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los con techo", en *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: HIC-AL, UAM.
- Sugranyes, Ana. 2000. (ed). *Informe final. Consulta sobre la política habitacional en Chile*. Santiago.
- SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. 2002. *Estudio: Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo social*. Informe final. Santiago, febrero.
- Tudela, Patricio. 2003. *Espacio urbano e implementación de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico-Delictual*. Departamento de Información y Estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

**La política de identidad urbana:  
patrimonio y memoria en el  
sistema democrático**

## El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura histórica desde los Andes

Eduardo Kingman Garcés y Ana María Goetschel\*

Uno de los aspectos que generalmente se olvida cuando se habla de patrimonio es su carácter histórico, lo que puede parecer un contrasentido ya que quienes se encargan de las políticas de centros históricos ponen énfasis justamente en eso: en el rescate de una tradición y una memoria. Intentaremos mostrar el carácter arbitrario de esa memoria y plantear, al mismo tiempo, que la noción de patrimonio conduce a una pérdida antes que un reforzamiento del sentido histórico<sup>1</sup>. Pero además quisiéramos sostener que cuando se habla de patrimonio se deja de lado su dimensión política, se lo presenta como algo que existe en sí, de manera naturalizada, o que se define de manera técnica (y en ese sentido neutro) fuera de cualquier contexto o vinculación con la política<sup>2</sup>.

Sabemos que la noción de patrimonio únicamente toma sentido como relación con el pasado o para ser más precisos con determinados usos del pasado, a los que llamaremos patrimoniales. Nos referimos a una relación asumida en términos de origen e identidad abstracta (como sentido y sustento del presente), antes que a una búsqueda de conexiones de fondo con el presente (así, por ejemplo, entre las formas actuales de configuración social y el hecho colonial). Se trata de una visión purificada de la historia que sirve de base a la construcción de identidades y democracias controladas, mientras

\* E. Kingman. Antropólogo, profesor investigador, FLACSO-Ecuador. A. M. Goetschel. Historiadora, investigadora asociada FLACSO-Ecuador

1 Para poder hacer estas reflexiones hemos tomado como punto de partida nuestra propia experiencia como historiadores de la ciudad.

2 Ver al respecto Kingman, 2004: 25-34.

que desde la perspectiva de las ciencias sociales lo que realmente interesa es la posibilidad de deconstruirlos.

Lo que hace tan significativo al malecón de Guayaquil es una memoria cotidiana que lo vincula con el tránsito de hombres, mercancías y noticias, así como con formas populares de socialización vinculadas a las actividades del puerto, pero además ha habido una producción de hitos y referentes relacionados con la guayaquiñelidad y con la idea de ciudad patricia (el malecón como escenario de ceremoniales patrios y matrios. Lo interesante es ver cómo esas representaciones propias de una sociedad y un orden republicano han sido incorporadas, en los últimos años, al proyecto de modernidad, renovación urbana y especulación del suelo promovido por los poderes locales. Por un lado, asistimos a un proceso histórico concreto de construcción de hegemonía en el que han jugado y juegan un rol fundamental los imaginarios de la *guayaquiñelidad* y por otro lado unos intereses económicos en marcha. El proyecto “Malecón 2000” no es ajeno además a una propuesta de construcción de ciudadanía sobre bases autoritarias<sup>3</sup>.

En el caso de Quito o de Lima la reinención del patrimonio ha estado (y en parte está) relacionada con una historiografía del pasado que idealiza el legado colonial y republicano así como con la historia monumental de la arquitectura y el arte y la noción de alta cultura. Existe además una concordancia entre patrimonio y una suerte de nostalgia programada que ha hecho proliferar los anecdotarios históricos y los estudios basados en “certezas inocentes”<sup>4</sup>. Me refiero al registro de las calles, barrios, personajes y leyendas de la ciudad, a partir de los cuales se construye una *narrativa pedagógica* carente de contenidos.

Cuando hablamos de *políticas de la memoria*, nos referimos a procesos selectivos realizados desde centros institucionales como las academias de historia, las comisiones de celebraciones, las juntas de embellecimiento urbano o más contemporáneamente, las empresas encargadas del manejo de áreas históricas, la industria turística global y los *mass media*. Por un lado está el papel de la memoria en la legitimación del patrimonio y por otro el cómo la idea de patrimonio, convertida en dispositivo cultural, estrechamente relacionado a la acción de los medios y de la publicidad, permite legiri-

3 Sobre el caso de Guayaquil ver el artículo de Chris Garcés, 2004:53-63.

4 Ver al respecto Michael de Certeau, 1995.

mar unas formas de relación con el pasado y deslegitimar (y sobre todo ignorar) otras. No quiero decir con esto que no se desarrolle paralelamente un esfuerzo serio por hacer investigación histórica, con canales de producción y circulación radicalmente distintos, pero no es a partir de este tipo de estudios que se define la publicidad que acompaña las acciones patrimoniales.

### **Primera modernidad y orígenes de la idea de patrimonio**

Los primeros acercamientos contemporáneos a la historia de las ciudades de los Andes fueron realizados en los años setenta y ochenta a partir del modelo de la transición. Lo que resultaba atractivo de ese modelo era la posibilidad de asumir la ciudad de manera estructural, relacionarla con el desarrollo del mercado interno y la formación de las naciones, así como entender el proceso de constitución de nuevos sectores y actores sociales, propiamente urbanos en el contexto de una sociedad predominantemente agraria. El interés de los historiadores estaba puesto en examinar las modificaciones que se iban produciendo en las relaciones de producción, estilos de vida y mentalidades.

Al hacerlo, fue posible percibir en que medida, lo que llamamos modernidad no era tanto el resultado de cortes o rupturas, como de diversos tipos de transacción con formas de servidumbre y clientelismo. Si esto era así, cuando se hablaba de pasado no se hacía referencia a algo muerto, sino a procesos que proviniendo del mundo que se pretendía dejar (ciudad señorial) continuaban reproduciéndose en el presente; formaban parte de su realidad, hasta el punto de marcar las pautas de su desarrollo. En ese sentido, lo que debido a un arbitrio cultural llamamos pasado, no constituye algo que se deja o que se reproduce como rémora o como inercia, sino uno de los elementos del propio presente: una de las condiciones de existencia de lo que Beatriz Sarlo llama modernidad periférica (Sarlo, 1988).

Lo que nuestras sociedades vivieron (y en parte viven) no fue una modernización en el sentido clásico, sino una modernización poscolonial que dio lugar a la coexistencia de distintos procesos económicos, sociales y culturales provenientes tanto de la modernidad como del Antiguo Régimen. Con relación a los imaginarios podríamos decir, con De Certau, que el pasado siguió actuando sobre el presente como represión, sombra o espectro. Es lo reprimido por la modernidad pero que se reproduce en ella.



Tanto en el Ecuador como en el Perú el sistema de hacienda solo se modificó legalmente ya entrada la segunda mitad del siglo XX y el capitalismo se fue desarrollando de manera gradual y deformada. En el caso de las ciudades, la modernidad fue asumida como adecentamiento, civilidad, separación, antes que como un proceso de cambios en la organización de la vida económica y social, menos aún como desarrollo de una cultura moderna avanzada o como construcción de ciudadanía. Se podría decir que los impulsores de la primera modernidad pretendían construir ciudades modernas sin renunciar por eso a los privilegios de la ciudad señorial.

En el caso de Lima la modernidad fue concebida como separación con respecto a los otros, recién llegados, desconocidos, particularmente los chinos y los andinos<sup>5</sup>. En el de Quito la modernización de la ciudad (construcción de paseos, teatros, plazas públicas, relleno de quebradas para dar paso a su expansión) se basó en el sistema de trabajo subsidiario (turnos de trabajo obligatorios de los indígenas de las comunidades cercanas)<sup>6</sup>.

Estamos hablando del último tercio del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando se había desarrollado entre las elites la idea de progreso y con ello una nostalgia de futuro. El problema que se planteaba para ese entonces era cómo conjugar en un mismo espacio dos temporalidades distintas: innovaciones en los estilos y modos de vida y en la morfología de la ciudad, con una tradición aristocrática y con un tipo de organización social de raíz colonial que aún cuando fuere asumida de manera vergonzante era necesaria para el propio desarrollo de la incipiente modernidad.

El surgimiento de la primera modernidad en el Ecuador, como en el Perú o Bolivia, condujo a una primera ruptura entre la cultura de las elites y las del resto de la sociedad (indios y plebe urbana). Se trataba de un proceso de distinción o diferenciación de base urbana en un contexto en el que el capitalismo estaba poco desarrollado y la sociedad continuaba siendo predominantemente agraria. No es que no existía una separación histórica anterior, entre la república de españoles y la de indios, ya que se trataba de sociedades estamentales organizadas de manera corporativa y jerárquica; pero estas separaciones siempre dejaron la posibilidad de encuentros y yuxtaposiciones, como herencia de la ciudad barroca. La "ciudad letrada" de la que

5 Consultar al respecto Ramón ,1999.

6 Estos y otros criterios sobre Quito se pueden encontrar en Kingman, 2005.

habla Ángel Rama coexistía con “los otros barrios de la ciudad letrada” (Rolena Adorno). Aunque no podemos hablar de patrimonio en sentido estricto en esa época, no cabe duda de que se sentaron las bases para su desarrollo posterior.

Se trata de un momento paradójico en el cual al mismo tiempo se va construyendo un imaginario del progreso, se alimenta una nostalgia por el pasado, una preocupación por la historia colonial, así como por la realización de inventarios de la arquitectura monumental, y la reinención de una sociedad blanca. En medio de ese proceso se produce una conversión de las antiguas plazas públicas en espacios con jardines cerrados a los sectores no-públicos, se intenta reglamentar las actividades y fiestas populares y se expulsa fuera del centro lugares de socialización indígena y popular, como las chicherías. Todo esto en oposición a la antigua ciudad barroca concebida como *comunidad de fiestas*. Este momento inaugural de la modernidad ha marcado en buena medida su desarrollo posterior.

### **Centros históricos y ciudades andinas. El lugar de la historia**

Un segundo momento en la percepción de nuestras ciudades fue el descubrimiento de su carácter andino. Hablamos de descubrimiento ya que hasta avanzada la década del ochenta, lo andino era asumido como algo que competía al campo y no a las ciudades. Como contrapartida, lo urbano era pensado como sinónimo de ciudad y no como un proceso global de incorporación del conjunto de espacios a una dinámica de flujos y transformaciones sociales. Algunos teóricos de la modernización llegaron a hablar de realidades duales y “mundos superpuestos”.

Estudios como los de Xavier Albó, Godofredo Sandoval, Rossana Barraán, sobre Bolivia o los de Jurgen Golte, Carlos Iván Degregori, Teófilo Altamirano, en el Perú, dieron cuenta, por el contrario, de una fuerte presencia indígena en las urbes y esto debía entenderse tanto en términos económicos y sociales como culturales. Como se ha podido analizar para el caso de Quito esa presencia podría ser estudiada desde una doble y aún triple vertiente:

- La de la población indígena venida a la ciudad, en oleadas sucesivas, desde los días mismos de la colonia en calidad de servidumbre y de in-

dios forasteros o como resultado de procesos mucho más recientes como la reforma agraria.

- La de la población indígena de los pueblos aledaños a la ciudad, que habían mantenido con ella una relación de intercambio permanente a través del mercado y del trabajo, y que iba siendo incorporada a la urbe como parte de su expansión, sin dejar por eso de ser y sentirse indígena (buena parte de los pobladores de Santa Clara de San Millán, Chilibulo, Nayón, Zámbriza) no acabaron de definir su ubicación con respecto a la ciudad de Quito y a la sociedad nacional hasta una época muy reciente.
- Como resultado de un proceso importante de des-identificación o desclasificación que tomó la forma de mixturas, mestizajes, hibridaciones.

Estas distintas vertientes de conformación de la vida social en los Andes no serían entendidas fuera de la Historia y la Antropología. Al discutir el problema del centro histórico de Quito, a inicios de los años 90, se plantearon algunos criterios básicos desde estas perspectivas de análisis:

- La relación entre espacio y poder, como procesos arquitecturales y no solo arquitectónicos.
- El carácter cambiante de los espacios de acuerdo a los usos sociales y a los imaginarios.
- La especificidad de nuestras ciudades y los centros históricos debido a la presencia andina, así como la necesidad de pensarlos en la larga duración y desde la diversidad.
- La existencia de múltiples centralidades o espacios con significado simbólico además del centro como las de los barrios y las comunas.

Esto no significaba perder de vista el papel que jugaba el centro de Quito en el imaginario del poder, y menos aún su importancia en la vida social como lugar de la diversidad y como campo de disputas o de fuerza. El centro histórico de Quito ha sido y en parte continua siendo, a pesar de políticas equivocadas en ese sentido, el espacio privilegiado de la cultura y la religiosidad popular. Se ha dado además una relación constante entre centro y periferia analizada, para el caso de Quito, tanto por Michon como por Salomon. Y esto ha de entenderse no solo en sentido económico y social sino simbólico: cuentan los viejos comuneros de Santa Clara de San Millán que

a Santa Clara, cuya imagen está en una iglesia del centro, tenían que encadenarle por las noches para impedir que huyera a pisar barro y a bailar con los indios alfareros de la comuna.

### **El patrimonio como dispositivo**

Un tercer eje de preocupaciones históricas se orienta a analizar los vínculos entre políticas de rehabilitación y juegos de poder. El poder es una relación que no tiene un solo centro, de modo que no tiene sentido hablar de ciudad colonial, ciudad moderna o ciudad globalizada como si se tratara de distintos momentos en la organización del poder, sin estudiar cómo funcionaron y funcionan sus diversos dispositivos.

Un dispositivo se constituye de manera discursiva y práctica y a partir de un campo específico de fuerzas. Si esto es así, para entender lo que sucede en materia de patrimonio éste ha de ser asumido como dispositivo, al igual que la escuela, el sistema de control sanitario, la policía. Esto no quiere decir que no exista una relación entre patrimonio y escuela, patrimonio y prácticas higienistas, patrimonio y policía, pero antes es preciso entender de qué manera, cuando y cómo surge el patrimonio en cada lugar y en cada momento como dispositivo específico, a partir de qué sistemas discursivos, qué saberes, qué prácticas.

La producción del patrimonio se ha convertido en algo que es definido por los expertos, como generadores de políticas pero también de ideologías. Existe a la vez una relación perversa entre el patrimonio concebido como cultura y sus prácticas civilizadoras y disciplinarias.

Si concebimos el poder en términos de Foucault, como relación o campo de fuerzas antes que como dominio, debemos preocuparnos no sólo por el funcionamiento de dispositivos como el patrimonio, sino por las formas como las poblaciones responden a ellos. De Certau habla de tácticas de escamoteo y de escape frente a las estrategias que vienen del centro. Nancy Frazer de contra-públicos. Si el patrimonio está relacionado con la organización de lo público habría que ver que procesos de inclusión / exclusión se dan a partir de ello, pero también cómo responden los individuos y los grupos sociales a eso.

Sabemos que durante la primera modernidad, los espacios alrededor de los cuales se constituyó la opinión pública y la publicidad ciudadana- entre

los que estaba, en el caso de Quito, la Plaza de la Independencia - estuvieron cerrados a la población indígena. Pero es necesario investigar, al mismo tiempo, en qué espacios se reunían los sectores indígenas, cuáles eran sus lecturas y preocupaciones con relación a la ciudad y a la ciudadanía blancomestiza, de qué manera enfrentaban las disposiciones municipales y de la policía dirigidas a su administración, su ubicación y sus desplazamientos. En los últimos años se han realizado en toda América Latina, estudios que muestran a las ciudades y de manera particular a sus centros históricos como espacios de disputa, en los que se han enfrentado y han entrado en negociación a lo largo del tiempo distintas formas de concebir la economía y la cultura cotidiana<sup>7</sup>.

La historia de las mujeres ha permitido, por otro lado, visualizar la formación de espacios femeninos, como los de las maestras, en un contexto en los que la centralidad pública es predominantemente masculina<sup>8</sup>. Nos referimos a los colegios, y las revistas femeninas, y a prácticas cotidianas afirmativas no reconocidas como públicas o importantes para la nación. La historiografía institucional ha tendido a invisibilizar esos procesos reduciendo la historia de las mujeres a los espacios domésticos<sup>9</sup>. Si pensamos en las formas de socialización desarrolladas históricamente por las mujeres dentro y fuera de ese ámbito (lavado de ropa en quebradas y lavanderías públicas, compra y venta en ferias y mercados, cuidado de niños y enfermos) veremos aparecer una serie de lugares que no han sido incluidos en los inventarios del patrimonio.

¿Qué papel puede cumplir, ahora, una perspectiva histórica y antropológica en la reflexión sobre los centros históricos? En las ciudades se organizan celebraciones, se reestructuran museos, se levantan monumentos, se realizan rehabilitaciones que demandan del trabajo de los historiadores. El patrimonio genera recursos para el trabajo historiográfico y muchos historiadores han logrado hacer un uso creativo de los mismos. Los guías turísticos fundamentan su discurso en la historia y en la noción de diversidad. Incluso se está desarrollando una cinematografía y una historia mediática relacionada con el patrimonio.

7 Un interesante texto sobre este tema es el de Viqueira Albán, 1995. Igualmente puede consultarse Aguirre, 2002.

8 Estos temas han sido tratados en Goetschel, 2002.

9 Sobre este tema ver el artículo de Joan Wallach Scott, 1997:38-65.

Sin embargo, hay una contradicción de base entre patrimonio e investigación histórica a la que no se ha prestado suficiente atención. El patrimonio está directamente vinculado con unos orígenes, mientras que la disciplina histórica, en su vertiente crítica, intenta establecer distancias con respecto a cualquier comienzo o entidad abstracta como la *quiteñidad*, la *limeñidad* o la *guayaquinelidad*, o con la historia como *continuum*. Si es que hablamos de orígenes ha de ser en el sentido nietzchniano de punto de partida o momento inaugural en el que la realidad muestra su crudeza y su perversidad (Foucault, 1980:7-29). La función del historiador es develar esos orígenes como recurso para entender el presente y esto va en sentido contrario de la historia patrimonial. En el caso de los Andes esos orígenes están relacionados con las condiciones coloniales y poscoloniales y al dominio del patriarcado: éstos han condicionado nuestro desarrollo político, social y cultural. Es por eso que no se puede entender el patrimonio fuera de la construcción de fronteras sociales, étnicas, de género.

Cuando se habla de patrimonio se tiende a hacerlo en términos de identidad. La historia patria tal como fue diseñada durante la primera modernidad, tuvo un carácter patrimonial (se basó en la producción de hitos, monumentos, celebraciones) pero aún hoy el patrimonio es asumido como el equivalente de la memoria de una ciudad o de un país. Parte de las acciones patrimoniales están dirigidos a la recuperación de la memoria, incluida la memoria de los otros y a afirmar – sobre la base de incorporaciones sucesivas – una supuesta identidad de la urbe.

Se trata, en todo caso, de un proceso de deificación o banalización de la memoria que coincide con la banalización que se da en otros campos. Los usos de la memoria, como de la identidad, se convierten bajo las políticas de patrimonio en estrategias retóricas, estereotipos desprovistos de contenido. El patrimonio contribuye a una deshistoriación de la memoria, a la puesta en paréntesis u olvido de lo sustancial, a una mirada superficial del pasado y de su relación con el presente. A la conversión de la memoria en decorado o en espectáculo.

En términos generales podríamos decir, además, que se está viviendo un proceso de patrimonialización de la cultura. Se trata de un proceso paulatino, realizado por expertos que como parte de la renovación urbana se desarrolla a partir de espacios recuperados, de avanzadas de conquista, o de la oposición entre espacios liberados (ordenados, seguros, estéticos) y por libe-

rar (peligrosos, sucios, degradados). Se intenta imitar los modelos de otros lugares, aunque no siempre se tiene la imaginación para hacerlo. La conversión de Quito en espacio de alta cultura, por ejemplo, se basa en la importación de elementos como la ópera a un lugar que no tiene tradición en ese campo, y en el caso de Guayaquil el modelo es de los parques temáticos de Miami y otros lugares. Pero sobre todo se trata de proyectos que se realizan de espaldas a la propia producción cultural y sobre la base de la folclorización del otro.

La historiografía feminista al igual que la historia social ha ido descubriendo, por el contrario, otras memorias posibles de la ciudad. No existe una sola historia de la urbe a la que nos vayamos aproximando de manera paulatina; lo que hay son juegos de poder, relaciones, problemáticas, que se van descubriendo a partir de fragmentos.

Por último, no solo estamos hechos de distintas temporalidades (algo que generalmente se acepta ya que forma parte del proceso de banalización de la memoria) sino que se trata de temporalidades en disputa.

### **Patrimonio, turismo, disciplinamiento**

El patrimonio conlleva además otro aspecto sobre el que valdría la pena reflexionar y es la idea de monumento. Un monumento se levanta siempre con relación a algo que ha desaparecido pero que intenta reproducirse como aura. De hecho existe una preocupación internacional por qué ciertas áreas naturales, zonas históricas, culturas del mundo, se conviertan en patrimonio, impidiendo su desaparición definitiva. A esto ha contribuido el desarrollo del turismo selectivo en el ámbito global. Lo que no se dice es que se trata de procesos de apropiación del *otro* y de producción de identidades purificadas o de *nostalgia* en condiciones en las que se provoca una destrucción generalizada de la naturaleza, el hábitat, las culturas y condiciones de vida de la mayor parte del planeta.

Con el turismo se ha producido un acercamiento del mundo pero éste se ha dado en condiciones desiguales. En realidad nuestras ciudades, culturas, naturaleza, han pasado a formar parte del decorado del primer mundo, de sus deseos y requerimientos de consumo. La propia diversidad se ha convertido en mercancía, en algo que puede ser construido mediáticamente,

convertido en *souvenir*, ofertado en un mall o en una plaza. La noción de patrimonio estuvo durante la primera modernidad directamente relacionada con la producción de mitos de origen por parte de las elites. Con la hispanidad (en el caso de Lima y Quito) o con el imaginario de la ciudad patricia (en el caso de Guayaquil), mientras que hoy el patrimonio no puede entenderse fuera de la economía del turismo, el saneamiento de las poblaciones, la especulación inmobiliaria.

El turismo no conduce a una homogenización ya que se sostiene en la diversificación de ofertas, incluyendo en ello, lo exótico y lo lejano, pero se trata de una diversidad vaciada de contenidos, orientada a la construcción de parques temáticos o marcas ofrecidas al mercado global de oportunidades. El turismo, afirma Debord, se basa en la visita de algo que se ha vuelto banal, como parte de la sociedad del espectáculo (Debord, 2003). En el caso del patrimonio esa banalización toma además la forma de alta cultura. En las condiciones actuales, el patrimonio pasa a medirse en términos de rentabilidad (a ser manejado por empresas) pero al mismo tiempo en términos de una economía simbólica, como un recurso de la humanidad, ubicado en un limbo, fuera del mercado o de los intereses de la renovación urbana.

El centro se asume como un espacio histórico pero deshistorizado. Como espacio civilizado, ordenado, seguro y decente. De espaldas a la ciudad y a la historia. En realidad, el modelo del centro es actualmente el del mall, espacio vigilado y aséptico, donde la gente puede moverse libremente, mirar, comprar, pero como parte de un orden o de una micro-política. Este tipo de orden solo es posible como control y al mismo tiempo como generación de una cultura y un consenso de *clase media*.

A diferencia de las acciones patrimoniales que se dieron durante la primera modernidad, concebidas como estrategias de separación y de distinción, las nuevas políticas pretenden ser incluyentes: se trata de dispositivos orientados a la incorporación de un orden disciplinario, aunque no sea más que de manera localizada y experimental. Como parte de ese orden las culturas locales pierden contenido: la música, la religiosidad popular, las prácticas cotidianas, se estilizan y convierten en parte del espectáculo. Parodiando a Agamben, se podría decir que en muchos de los centros históricos, existe una preocupación por organizar ambientes y acontecimientos pero éstos están dirigidos a “despotenciar la vida” (Agamben, 2000:67).



Las políticas de patrimonio son la mejor expresión de la utopía urbanística, al mismo tiempo que una muestra de su fracaso. Se invierte en el adcentamiento de los centros históricos mientras se afean y deterioran las ciudades y empeoran las condiciones de vida de sus habitantes. No se puede administrar la ciudad pero se ensaya la organización de espacios experimentales, uno de cuyos casos más relevantes es posiblemente el del “Malecón 2000” concebido como espacio vigilado, de acceso restringido, pero al mismo tiempo civilizado y civilizatorio. En esto existe una diferencia con Quito, en donde las acciones con respecto a la población o las vinculaciones entre patrimonio y renovación urbana no son del todo definidas (se presentan como concertación y planificación, como negociación, aunque en la práctica cotidiana no siempre se negocie) y el carácter desembozado, frío y francamente interesado de las acciones patrimoniales en Guayaquil.

### Bibliografía

- Agamben, Giorgio. 2000. *Medios sin fin. Notas sobre la política*, Valencia: Pre-Textos.
- Aguirre Anaya, Carlos (Ed. Alt). 2002. *Los espacios públicos de la ciudad. Siglos XVIII y XIX*. Biblioteca, Ciudad de México.
- Certau, Michael de. 1995. *Historia y Psicoanálisis*. México: Universidad Iberoamericana.
- Debord, Guy. 2003. *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Pre-Textos.
- Foucault, Michael. 1980. “Nietzsche, la Genealogía y la Historia” en *Microfísica del Poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Garcés, Chris. 2004. “Exclusión constitutiva: Las organizaciones pantalla y lo anti-social en la renovación urbana de Guayaquil” en *Revista Íconos*, número 20. Septiembre. Quito: FLACSO.
- Goetschel, Ana María. 2002. “Imágenes de mujeres y educación: Quito en la primera mitad del siglo XX” en *Revista Ecuador Debate*. Quito: CAAP. Agosto.
- Kingman, Eduardo. 2004. “Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura” en *Revista Íconos*, número 20. Septiembre. Quito: FLACSO.
- Kingman, Eduardo. 2005. *Ciudad, modernidad y orden moral*. Quito: FLACSO-Rovira I Virgili.

- Ramón, Gabriel. 1999. *La muralla y los callejones, intervención urbana y proyecto político en Lima durante la segunda mitad del siglo XIX*. Lima: Pomperú-Sidea.
- Sarlo, Beatriz. 1988. *Una modernidad periférica: Buenos Aires, 1920 y 1930*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Viqueira Albán, Juan Pedro. 1995. ¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wallach Scott, Joan. 1997. "El problema de la invisibilidad" en *Género e historia*, Carmen Ramos Escandón (compiladora). Antologías Universitarias, Instituto Mora.

## Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona

Pep Subirós\*

“Cuanto más homogénea es una población urbana, menos podemos hablar en términos de ciudad. Cuanto más segregados son los grupos y las funciones urbanas, menos estamos creando una comunidad. La ciudad entendida como un diagrama es, en último término, la fábula de unos soñadores que quieren la complejidad y la riqueza de la estructura urbana sin sus problemas, sus tensiones, su volatilidad.”

Spiro Kostof  
*The city shaped*

Barcelona constituye, desde hace algunos años, un punto de referencia privilegiado, casi obligado, no sólo para arquitectos y urbanistas de todo el mundo, sino para todos aquéllos que desde un ámbito u otro se interesan por la creación y renovación de las formas urbanas de vida y convivencia colectiva. Son muchos quienes hablan, incluso, de un *modelo Barcelona* de renovación urbana.

¿A qué se debe que una ciudad relativamente pequeña, que no juega un papel político ni económico de primer orden en comparación con las grandes metrópolis mundiales, se convierta en *modelo*, en centro de atención, de atracción y debate?

¿Existe una base real y profunda para este interés o no se trata más que de un fenómeno de moda, una especie de espejismo colectivo, derivado del

\* GAO, Ideas i Projectes, S.L. y profesor, Accademia di Architettura Mendrisio, España.

impacto mediático que la ciudad tuvo con ocasión de la celebración de los Juegos Olímpicos de verano de 1992?

Es indudable que este acontecimiento contribuyó de manera decisiva a atraer la atención internacional sobre Barcelona, como es igualmente evidente que la propia organización de los Juegos fue una palanca fundamental para la realización de una parte importante de los diversos proyectos de renovación urbana. Pero también es indudable que la estrategia de renovación de la ciudad empezó a desarrollarse antes y con independencia del proyecto olímpico, y continuó después de la celebración de los Juegos.

De manera perfectamente razonable y previsible, ya que ésta es la parte más espectacular y dado que se ha llevado a término con un elevado nivel de calidad y creatividad, son ya muchos los estudios que han abordado la experiencia barcelonesa en términos de *reordenación y transformación urbanística*, es decir, en términos *físicos y espaciales*.

No se pretende aquí restar importancia alguna a este proceso de transformación física de la ciudad. Sin embargo, el argumento central es que el valor principal de la experiencia reciente de Barcelona radica, fundamentalmente, en que el conjunto de proyectos de renovación urbana realizados en los últimos veinte años no responde tanto a una determinada concepción urbanística como a una estrategia política de reinención, normalización y consolidación democrática después de tres años de guerra civil (1936-1939) y treinta y seis años de dictadura franquista (1939-1975).

En efecto, lo más característico del proceso de renovación urbana de Barcelona entre 1979 y 1997 ha sido, precisamente, la implicación de lo urbano y lo cívico, la utilización sistemática del planeamiento urbano como instrumento de *civilidad*, como herramienta con la que contribuir a construir una cierta identidad cívica y nuevas formas de convivencia colectiva sobre la base de la infinita variedad de grupos, intereses, actitudes, valores, memorias, etc., inherente a toda gran ciudad.

En estas páginas, pues, no se pretende abordar el proceso de renovación urbana de Barcelona en su totalidad y complejidad, sino poner de relieve la dimensión político-cultural de las principales operaciones arquitectónicas y urbanísticas del período analizado y su conexión con el proceso general de restablecimiento democrático desencadenado en España tras la muerte de Franco.

## Urbanismo y urbanidad

El análisis descansa en la comprensión de la ciudad no sólo como estructura funcional, como centro administrativo, económico y comercial, sino también como dispositivo de significación y de sentido, de encarnación y promoción de unos ciertos códigos, valores y pautas políticas y culturales que facilitan, o no, unas determinadas formas de convivencia y cohesión social.

Toda ciudad es siempre, en este aspecto, una turbina social y una telaña espiritual, una mezcla de gente heterogénea, un espacio donde conviven gentes de características y procedencias muy diversas, que realizan trabajos y funciones igualmente diversos, que viven en condiciones muy distintas. Si esta heterogeneidad no se produce, no hay ciudad. Pero si esta heterogeneidad no tiene —o no crea— referentes comunes, espacios y momentos de encuentro, de convivencia, de memoria colectiva, de proyecto compartido, de debate, de fiesta, tampoco hay ciudad.

Extraños centros de vida, en las ciudades son tan importantes los monumentos como las alcantarillas, los espacios llenos como los vacíos. Lugares donde la gente hace las piedras y las piedras hacen la gente, donde a menudo son tan significativos los gritos como los silencios, los recuerdos y la historia como las ilusiones y los proyectos. Tejidos urbanos donde a menudo solo se puede construir destruyendo lo preexistente, espacios de vida donde la convivencia se basa en la diferencia y la libertad, pero la diferencia y la libertad amenazan continuamente la estabilidad y la calidad de la convivencia. Porque la diversidad que es inherente a la gran ciudad, también constituye una gran dificultad para la vida en común.

¿Cómo conseguir articular una identidad cívica compartida sobre la base del reconocimiento y el respeto a la diversidad urbana? Este es, sin duda, uno de los principales desafíos, si no el principal, al que se enfrenta todo proyecto democrático de ciudad. Un desafío que, siendo importante en todo momento, lo es especialmente en periodos de transición de un régimen autoritario a uno democrático, porque en el ámbito local se juega, en buena parte, la creación y el arraigo de las formas democráticas de gobierno y convivencia.

La envergadura del desafío se pone de manifiesto cuando se observa la evolución general de los grandes centros urbanos en la mayor parte del mundo, ya sea en sociedades altamente desarrolladas ya sea en sociedades

carentes de muchas de las infraestructuras y de los servicios públicos considerados básicos en las primeras; ya sea en sociedades con una larga y estable trayectoria democrática, ya sea en sociedades sujetas a fuertes y frecuentes convulsiones políticas. En la gran mayoría de los casos, el desarrollo urbano no da lugar a una fuerte identidad y cohesión cívica, sino que cristaliza espacialmente las divisiones sociales, económicas, étnicas, culturales, etc., de los diversos grupos constitutivos de la ciudad. Y, a su vez, esta fragmentación espacial retroalimenta las divisiones sociales, étnicas, político-culturales de origen.

Porque la respuesta fácil, a veces planificada, a veces espontánea, al desafío de la diversidad urbana es la negación, la ocultación, la exclusión de lo diverso, de *lo otro* (*lo otro* en relación, claro, a la *normalidad* dominante). En regímenes autoritarios, el desafío de la diversidad suele resolverse a través de su negación clara y abierta, retórica y real. En sociedades formalmente democráticas, suelen ser los mecanismos económicos los que de forma más sutil e impersonal colocan a cada uno –y a cada grupo– en *su lugar*, físico y simbólico, excluyéndolo, ocultándolo. En todos los casos, el resultado es una ciudad dividida, fragmentada, tanto en sus dimensiones físicas, tangibles, como en las culturales, intangibles. Una ciudad en la que las diferentes identidades, memorias, intereses y proyectos carecen de espacios, ni físicos ni simbólicos, de encuentro, de interacción, de construcción de los referentes comunes indispensables a toda vida cívica.

Sin pretender en ningún momento afirmar que Barcelona haya resuelto plenamente este desafío, lo cierto es que la experiencia reciente de la ciudad constituye un ejemplo altamente interesante de una estrategia urbana conscientemente orientada a constituir una identidad cívica a partir del reconocimiento de las diferencias y de una visión de la ciudad como espacio común –físico y simbólico– de la diversidad.

Ciertamente, la diversidad social, económica y cultural de Barcelona no es, durante el periodo de referencia, comparable a la de ciudades tradicionalmente cosmopolitas como Nueva York, Los Ángeles, París o Londres, ni a la de metrópolis emergentes como Lagos o Johannesburgo, por poner ejemplos extremos, pero no es totalmente ajena a la de muchas ciudades europeas o latinoamericanas.

No hay que olvidar que al principio de los años 70, Barcelona está compuesta por dos conglomerados demográficos claramente diferenciados de di-

menciones prácticamente idénticas: por un lado, una mitad de población autóctona catalana, con su propia lengua, tradición y sensibilidad, política y culturalmente vertebrada en torno a una clase media de elevado nivel profesional, económico y cultural en relación al resto de España; por otro lado, una mitad de población inmigrante, procedente de diversas regiones del resto de España y especialmente del Sur. La mayoría de esta inmigración, expulsada de sus tierras por la pobreza y atraída por el superior desarrollo económico de la ciudad y de la región catalana en general, ha venido a Barcelona a partir de los años 1950 y constituye el grueso de la clase obrera. Una parte reducida pero significativa, culturalmente cercana al grueso de la inmigración laboral pero política y socialmente alejada de ella, la constituyen miles de funcionarios —maestros, jueces, policías, militares, etc.— de la administración franquista.<sup>1</sup>

En su simplicidad, la división social, económica y cultural de Barcelona contiene todos los elementos necesarios para hacer posible la consolidación de una fractura profunda entre dos comunidades: por un lado, la población de origen catalán, sólidamente asentada en lo económico, cohesionada en torno a la lengua y la cultura propias y también en su recelo histórico hacia el Estado franquista, y ocupando las zonas centrales de la ciudad y los mejores barrios residenciales; por otro, la población inmigrante, de origen muy diverso, pero cohesionada por su posición económica subalterna —con excepción de los funcionarios del Estado—, la lengua española y, muy mayoritariamente, por su residencia en zonas de urbanización reciente, acelerada, en la periferia de la ciudad, muy frecuentemente sin los más mínimos servicios e infraestructuras. Las condiciones para un enfrentamiento étnico-cultural, expresivo y a su vez ocultador de un enfrentamiento socio-económico, estaban servidas.

La estrategia de renovación urbana desarrollada en Barcelona desde 1979 ha perseguido conscientemente contribuir a neutralizar y desactivar esta amenaza con los medios y recursos modestos pero eficaces de que dispone un gobierno municipal.

---

1 En una primera fase, durante los años inmediatamente posteriores a la guerra civil, la administración pública constituye un reducto, y frecuentemente un privilegio, para los adictos al nuevo régimen político. Este carácter se mantendrá a lo largo de todo el franquismo en sectores "duros" der la administración como seguridad, defensa o hacienda. Sin embargo, en otros como enseñanza, sanidad o administración local, se producirá lentamente una cierta normalización que se traducirá en una creciente presencia en estos sectores de funcionarios de origen catalán.

cial, a la hora de diseñar y realizar los más diversos proyectos urbanos, fuese cual fuese su escala, hacia la combinación e integración sistemática de recuperación e innovación, de restauración y nueva creación, de funcionalidad y significación.

Las diferentes operaciones de renovación física de la ciudad, pues, siempre han comportado no sólo una dimensión funcional, instrumental, sino también un componente claramente cultural, incorporando sistemáticamente, en su planeamiento y diseño, elementos y mecanismos favorecedores de memoria y de creatividad, de reequilibrio y de cohesión social.

En el terreno específicamente cultural, las prioridades establecidas han sido inseparables de una concepción general de la ciudad en la cual los grandes equipamientos culturales (museos, teatros, auditorios, por ejemplo), no son sólo entendidos como centros de conservación, documentación y difusión del patrimonio histórico-artístico, sino también y muy especialmente como vertebradores del tejido urbano, del equilibrio territorial y de la creación de referentes significativos en el espacio público.

### **El contexto: análisis de la situación de partida y del entorno**

Para desarrollar esta política de cohesión y reequilibrio territorial y social a través de la renovación espacial pero también a través de la articulación de tiempos históricos y de la potenciación de códigos colectivos de significación, de memorias y proyectos, Barcelona ha partido de unas premisas contradictorias pero en su conjunto favorables.

Indudablemente, uno de los grandes activos de la Barcelona actual es el de tener dos mil años de historia a sus espaldas.

En Asia y Europa, los centros urbanos que tienen una historia milenaria no escasean. Sin embargo, son relativamente pocos los que se han incorporado a y han participado activamente en los procesos de modernización correlativos a las revoluciones económicas, políticas y culturales de los últimos doscientos años. Y son muchos menos aún los que, habiéndose incorporado a estos procesos, han preservado partes sustanciales de su tejido y de su patrimonio histórico para integrarlas a la ciudad moderna.

Es sabido que las grandes ciudades contemporáneas se han constituido -mediante un complejo entramado de factores socioeconómicos y de deci-



siones políticas- durante los dos últimos siglos, independientemente de que sus núcleos fundacionales tengan un origen más o menos remoto. Pero casi todas ellas lo han hecho negando y destruyendo su pasado.

En Barcelona, sin embargo, el impulso modernizador derivado de la industrialización no arrasa la vieja ciudad medieval sino que, reutilizándola y aun dañando algunas partes importantes, preserva su trazado general y una parte sustancial del patrimonio construido. Y no sólo eso: el crecimiento da lugar, primero, no sin conflictos ni resistencias, a uno de los más conseguidos proyectos de planeamiento urbano del siglo XIX -el Ensanche<sup>2</sup> de Ildefons Cerdà- y después a la eclosión del *modernismo* de finales del siglo XIX y principios del XX.

Más adelante, los periodos de intenso crecimiento urbano del siglo XX -los años 20 o los 60- tampoco destruyen substancialmente el patrimonio heredado. La especulación inmobiliaria proregida y alimentada por los gobiernos antidemocráticos resulta nefasta para las nuevas periferias, pero no afecta de manera irreparable el tejido urbano preexistente. Ciertamente, el casco antiguo se va degradando y empobreciendo, se construye en los interiores de manzana del Ensanche originalmente planeados como espacios libres pero, por diferentes motivos, los principales proyectos de *sventramento* y de vías rápidas no llegan a realizarse, y los rasgos físicos esenciales del casco antiguo, del propio Ensanche y hasta de los pueblecitos anexionados a fines del siglo XIX y principios del XX -Gracia, Sarrià, Sants,...- son preservados. La percepción, pues, de la ciudad como *continuum* en el que se van articulando y sedimentando diferentes capas históricas, incluso dentro de un proceso sostenido de cambio, se mantiene sin grandes dificultades.

Cabe decir que este proceso es el resultado tanto de unas ciertas fuerzas y poderes como de unas debilidades innegables: una debilidad política y una debilidad económica.

En efecto, la pteservación, hasta nuestros días, de la estructura urbana y de muchas piezas esenciales de la Barcelona medieval y del siglo XIX es en buena parte, y paradójicamente, fruto de una gran ausencia y de una relativa pobreza: la ausencia de un poder político fuerte situado en la ciudad y la relativa pobreza de unas clases burguesas que nunca han sido lo sufi-

2 Plan de extensión de la ciudad más allá de las murallas concebido como una malla ortogonal. La unidad básica está constituida por bloques cuadrangulares de 110 metros de lado en cuyo interior Cerdà prevé la instalación de amplios jardines de uso colectivo.

cientemente ricas como para renovar radicalmente el tejido urbano en clave funcional.

La relativa suerte de Barcelona -y lo que en cualquier caso constituye una de sus grandes singularidades- es que, después de la época de esplendor político y económico de la Baja Edad Media, la ciudad nunca ha sido suficientemente rica y poderosa para poderse plantear seriamente la destrucción de su historia, para llevar a término operaciones de saneamiento y de monumentalización al estilo de las grandes capitales internacionales. (Aunque esta relativa pobreza explica también la degradación a la que ha sido sometido desde su inicio el proyecto de Ildelfons Cerdà, así como la ausencia de espacios monumentales y equipamientos públicos en el Ensanche.)

Todo ello no quiere decir, sin embargo, que los poderes políticos no hayan jugado un papel importante en la configuración de la Barcelona moderna. Lo que ocurre es que, a diferencia de otras grandes ciudades, en Barcelona y más en general en Cataluña, las instituciones decisivas han sido los gobiernos locales, y en especial el Ayuntamiento de la ciudad.

También han jugado un papel decisivo los poderes económicos, pero se ha tratado siempre de unos poderes económicos de dimensión y alcance eminentemente local. Y en la práctica, la creación y los grandes saltos de la Barcelona moderna se han producido cuando ha cuajado una alianza de facto entre el gobierno local y las fuerzas económicas y sociales más dinámicas de la ciudad.

Ahora bien, esta *civilidad*, que es la gran fuerza de Barcelona, también es reveladora de su gran debilidad. En Barcelona no encontramos los grandes espacios, los grandes monumentos, los grandes edificios representativos que caracterizan las principales capitales políticas y/o financieras de la escena internacional. Y proyectos de infraestructura imprescindibles para una ciudad que pretenda ser un gran centro económico y cultural y que con el concurso decidido de un poder político supralocal serían llevados a término con rapidez, en Barcelona se han arrastrado durante años y a menudo han quedado parcialmente desvirtuados por el camino: el propio plan Cerdà, las grandes infraestructuras viarias, el transporte metropolitano,...

Algunas veces se ha dicho que Barcelona es una mezcla de Florencia y Manchester. Sin duda, la comparación es inadecuada en muchos aspectos, pero sugiere hechos incontestables: la singular síntesis barcelonesa entre tradición y modernidad, entre patrimonio y nueva creación, entre arte e industria.

Pero al mismo tiempo, esta síntesis es incomprensible si no se tiene en cuenta la peculiar dinámica económica y política de la ciudad, el papel jugado por los poderes públicos y las aspiraciones políticas y sociales de las clases burguesas y populares barcelonesas.

Es decir, así como sería ingenuo pensar que la preservación de la Barcelona medieval fue debida a una perspicacia histórica que permitió anticipar la actual revalorización cultural de este patrimonio, también sería simplista atribuir solo a la ausencia de grandes recursos económicos la preservación de este legado urbano y arquitectónico.

No son motivos económicos sino claramente políticos e ideológicos los que hacen que la lucha de la renaciente Barcelona de finales del siglo XIX frente a una España sumida en la decadencia, enarbole como punto de referencia privilegiado el glorioso -y mitificado- pasado medieval de la ciudad.

No es casualidad que el estilo arquitectónico y artístico con el que la pujante burguesía barcelonesa de finales del siglo XIX expresa y sublima su nueva riqueza y sus aspiraciones, sea el llamado *modernismo*<sup>3</sup>, un movimiento en el cual a menudo se confunden las innovaciones más atrevidas con las técnicas y formas estilísticas más tradicionales y medievalizantes.

Como no es casualidad que la de nuevo emergente Barcelona de los años 1960 y 1970, y la de ahora mismo, redescubra y exalte el legado modernista que durante el régimen franquista cayó, en el mejor de los casos, en el olvido y, en el peor, bajo la piqueta (en parte, como resultado del gusto de la época pero en parte, también, por su carácter fuertemente representativo de un renacimiento catalán totalmente opuesto, en su significación histórica, a las ideas políticas de la dictadura franquista).

Recuperando y defendiendo unas ciertas piedras se recupera, se defiende y se proyecta hacia el futuro una cierta idea de ciudad.

También la vida, las instituciones y el patrimonio cultural de Barcelona reflejan la fuerza y las debilidades de la ciudad, las presencias y las ausencias.

La vida cultural de Barcelona ha sido, y en gran medida sigue siendo, una vida fundamentalmente civil, protagonizada por la ciudad en forma de iniciativa privada o de administración local -y actualmente también a través de la administración regional, la Generalitat-, pero nunca por el Estado central. Aun-

3 Movimiento de inspiración similar al "Art nouveau" franco-belga o al "Jugendstil" centroeuropeo. La arquitectura de Antoni Gaudí constituye, en Barcelona, su expresión más destacada, aunque no única.

que parezca increíble, en Barcelona, dejando de lado el Archivo de la antigua Corona de Aragón, no hay una sola institución cultural de iniciativa o titularidad estatal: ni un museo, ni un teatro, ni un auditorio, ni una biblioteca.

No obstante, en Barcelona hay importantes entidades culturales, algunas son de origen absolutamente privado (como el Gran Teatro del Liceo o el Palacio de la Música), por más que ahora estén plenamente respaldadas y sólo puedan existir gracias a la participación de las administraciones públicas; la mayoría son directamente, y desde su comienzo, iniciativas y realizaciones de la administración local, como la casi totalidad de museos y bibliotecas públicas.

Así, un recorrido por nuestros museos dibuja una radiografía clarísima de los momentos altos y bajos de nuestra historia: una Baja Edad Media esplendorosa; la crisis y relativa decadencia entre los siglos XVI y XVIII; la revitalización de finales del XVIII; la explosión de riqueza y creatividad de finales del XIX y principios de XX; la miseria moral y cultural del franquismo; el renacimiento, el dinamismo y la creatividad de nuestros días...

El Museo Arte de Cataluña reúne las mejores colecciones de arte medieval. Hasta la reciente incorporación de la Generalitat de Cataluña, ha sido un museo municipal, como el Museo Picasso, un museo excepcional constituido totalmente a base de donaciones privadas, en primer lugar las del propio artista.

La Fundación Miró, la Fundación Tàpies y el nuevo Museo de Arte Contemporáneo son fruto, también, de la feliz colaboración entre la generosidad de nuestros grandes artistas, la voluntad política de los gobiernos locales y del regional y, en el último caso, el renacido mecenazgo del sector privado.

Un resultado de este proceso es que, en su morfología urbana y en su patrimonio histórico-cultural, la Barcelona actual constituye una expresión privilegiada de tres momentos históricos: el tardo-medieval, el modernista de finales del siglo XIX y principios del siglo XX y la renovación y experimentación contemporánea. Tres momentos sustancialmente distintos en sus formas artísticas, en sus valores culturales y morales y también en los sectores sociales concretos que los protagonizan, pero unidos los tres por el carácter local y cívico de sus fuerzas motrices.

Finalmente, un elemento también decisivo de la singularidad de Barcelona radica en el hecho de ser el centro de gravedad de una área lingüística

y cultural claramente diferenciada, la catalana, dorada de profundas raíces y tradiciones.

En este aspecto, la historia catalana constituye uno de los raros ejemplos de pervivencia de una lengua que sin gozar del apoyo de un Estado -al contrario, habiendo sufrido largo tiempo una política lingüística y cultural totalmente adversa- no solo se ha conservado y consolidado como lengua coloquial sino que en los últimos cien años ha ido ganando terreno como lengua de alta cultura.

Con todo, probablemente sea erróneo considerar, como a veces se hace, que la vitalidad y la personalidad cultural de Barcelona descansan en el hecho diferencial catalán.

Es cierto que el *hecho catalán* resulta imprescindible para comprender la personalidad y la vida barcelonesa, pero no lo es menos que si la lengua y la cultura catalanas han podido subsistir y consolidarse al margen y en contra de cualquier ayuda estatal ello se debe, en gran parte, a la existencia y a la vitalidad cultural de una ciudad como Barcelona que ha sido una ciudad abierta, activa, emprendedora, integrada en los procesos europeos de modernización económica y social mientras el resto de España se replegaba sobre sí misma en torno a valores, actitudes y formas de organización social y económica claramente retardatarias con respecto a Europa.

Durante prácticamente todo el periodo decisivo del proceso de industrialización y modernización, Barcelona ha sido la capital de una región con unas características económicas y culturales bien definidas en el conjunto de España y, sin embargo, sin una expresión institucional propia.<sup>4</sup> De ahí que durante los dos últimos siglos, los gobiernos locales y muy en especial el Ayuntamiento de Barcelona y sus alcaldes en más de una ocasión han jugado el papel simbólico y real de unas inexistentes instituciones de ámbito catalán, como en menor medida lo ha jugado, en momentos más puntuales, la Diputación (gobierno provincial) de Barcelona.

4 Entre 1714 y 1977, fecha del restablecimiento del gobierno autónomo de Cataluña, sólo hay dos breves periodos en que esta expresión institucional se produce: la Mancomunitat de Cataluña, entre 1914 y 1925, y la Generalitat de la Segunda República, entre 1931 i 1939.

En buena parte, estos problemas no tienen nada de original, no son específicamente barceloneses ni catalanes. Aunque muy agravados por una especulación desenfrenada y por la carencia de derechos democráticos impuesta por la dictadura franquista, son problemas muy similares a aquellos con lo que se han enfrentado y enfrentan muchas ciudades en Europa y en todo el mundo. Son los problemas derivados de la industrialización, de los grandes movimientos migratorios, de la motorización, de la suburbanización, etc.

No es necesario extenderse excesivamente en ello, pero sí recordarlo porque esta es la situación con qué se encontrará cualquier proyecto de reconstrucción y renovación de Barcelona cuando por fin, después de tres años de guerra civil y treinta y seis años de dictadura, los ciudadanos recuperen el derecho a intervenir decisivamente sobre su entorno urbano.

En especial es importante recordar e insistir en el hecho de que si bien durante el período analizado en Barcelona no existen divisiones *étnicas* comparables a las de Estados Unidos o Europa Oriental, sí existe una clara diferenciación cultural, lingüística y en buena parte económica entre la población de origen catalán y la inmigrada desde diferentes regiones de habla castellana. Existe, pues, el riesgo de que esta diferenciación se exprese políticamente mediante opciones que pongan el acento en la diversidad de orígenes e identidades culturales y lingüísticas. Muy probablemente, ello rendiría como consecuencia la consolidación de una ciudad dividida en función de esa diversidad. En términos generales, no ha sido este el caso.

### Política, urbanismo y cultura

En una situación política y cultural *normal*, en términos europeos, la evolución de Barcelona habría sido, muy probablemente, similar a la de otras ciudades de características socio-económicas parecidas: Milán, Lyon, Munich, Glasgow, etc. Es decir, se habría producido, por ejemplo, un cuestionamiento gradual de las modernas políticas de zonificación y de prioridad a las vías rápidas; una revalorización y rehabilitación del centro histórico y su reconversión como zona comercial y de servicios; y, en fin, un conjunto de acciones sectoriales dirigidas a aligerar los problemas funcionales y sociales de las ciudades modernas.

Pero en la Barcelona de mediados de los años 1970, lo que está en juego no es sólo una problemática urbana convencional. No se trata sólo de que aquí los problemas tengan un carácter más agudo. Se trata también de que hay problemas de orden muy diferente.

La ciudad, centro y motor del *hecho catalán*, necesita más y aspira a más que a una racionalización de sus infraestructuras y servicios. Ya durante los últimos años del franquismo, y en especial cuando el dictador muere, en 1975, en Barcelona se desarrollan importantes movimientos político-sociales en diversos frentes; por una parte, en el de la lucha por los derechos democráticos y por una mayor justicia social, no sólo para Cataluña sino para el conjunto de España; por otra, en el de la lucha por la autonomía de Cataluña y por la recuperación de las instituciones de auto-gobierno, así como por la defensa y reconstrucción del patrimonio lingüístico y cultural propio.

Bajo el franquismo y en los primeros años de la transición a la democracia, ambos movimientos a menudo se funden, y las más diversas organizaciones políticas, sindicales y culturales aúnan sus fuerzas con el fin de asegurar unos objetivos democráticos básicos. Esta fusión viene favorecida por diversos procesos y factores de orden general.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la larga y abusiva auto-identificación del régimen franquista con una idea monolítica y antidemocrática de España había debilitado seriamente el atractivo de un posible neonacionalismo español como banderín de enganche y, por tanto, había facilitado la confluencia de los diversos sectores de oposición democrática en Cataluña, independientemente de su origen territorial, lingüístico y cultural. De hecho, la inmigración de origen no catalán no forma un conjunto homogéneo sino que procede de muy diversas partes de España, con fuertes diferencias regionales. Es más, una parte importante de estos inmigrantes descienden de familias que lucharon contra Franco durante la Guerra Civil Española —cuando no lo hicieron ellos mismos— y en su práctica totalidad han sufrido la represión política y la miseria económica de la posguerra. Nada extraño, pues, que la solidaridad democrática que se desarrolla en Cataluña y especialmente en Barcelona tenga más peso y fuerza que unas afinidades de origen devaluadas por la propia historia del franquismo.

En segundo lugar, la España de los años 1970, y ello es particularmente cierto en Cataluña, tiene los ojos puestos en el proceso de unificación europea. En ello coinciden tanto los movimientos de oposición democrática

## 1987-....: grandes equipamientos culturales

A partir de 1986, y aunque sin dejar de seguir actuando sobre el espacio público y de ampliar la red de centros cívicos y otros equipamientos de ámbito local, como los archivos históricos de distrito y las bibliotecas públicas, el acento se desplaza hacia la renovación o creación de grandes centros museísticos y culturales: proyectos de renovación y ampliación en unos casos, como el del Museo de Arte de Cataluña en el Palacio Nacional de Montjuic, o el Museo Picasso o el Palacio de la Música; proyectos de nueva creación, en otros, como el del Museo de Arte Contemporáneo, o del nuevo Auditorio de Música, o del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona en la antigua Casa de la Caridad, o del espacio escénico del Mercat de les Flors, precedente del proyecto hoy ya completado de nueva Ciudad del Teatro, o del Forum de las Tecnologías en el antiguo Hospital Mental.

Aparte de los dos primeros casos, en los que se trata de consolidar un patrimonio museístico ya existente, los demás proyectos apuntan hacia la creación de infraestructuras directamente relacionadas con la creación contemporánea -aspecto en el que la ciudad había acumulado un déficit importantísimo durante los años del franquismo- en una clara apuesta por el sector cultural, del conocimiento y de la creación, como dispositivo de renovación y competitividad urbana.

En la irreversible configuración de las grandes ciudades como centros de conocimiento, de información y de servicios, la cultura juega un papel fundamental. Por ello, la vida y los equipamientos culturales tienen una importancia creciente. Y no se trata sólo de ofrecer una buena cartelera de espectáculos y unos museos de prestigio para el consumo interior o turístico. Se trata también, y sobretodo, de tener permanentemente la capacidad de recibir, de reciclar y de exportar ideas, sensibilidades, proyectos que mejoren la calidad de vida interna y que cualifiquen la ciudad en la concurrencia internacional. Y no hay ciudad con una vida cultural rica que no disponga de unas estructuras y unos equipamientos culturales consolidados en el ámbito de la creación contemporánea.

Por otro lado, en toda ciudad con una historia y una riqueza patrimonial como las de Barcelona se producen situaciones como las de Ciutat Vella, es decir, de áreas históricas demográficamente envejecidas, económicamente empobrecidas, con viviendas que no reúnen los estándares de habi-



tabilidad actualmente exigibles... Todo ello lleva frecuentemente al enquistamiento de núcleos de marginalidad en el corazón mismo de la ciudad.

Una de las fórmulas experimentadas con cierto éxito –desigual, según los casos– para enfrentarse a este fenómeno –desde el Marais de París, el Puerto Viejo de Marsella a la City de Londres o las zonas portuarias de Boston, Baltimore o San Francisco– es, justamente, la implantación en estas áreas de nuevos tipos de actividad y, sobretudo, de servicios culturales y comerciales exponentes de la creatividad urbana.

La política de creación y renovación de infraestructuras culturales impulsada en Barcelona desde 1986 se ha caracterizado, pues, por la estrecha relación entre los objetivos y planteamientos específicamente culturales y la estrategia general de renovación urbana desarrollada durante el mismo periodo y todavía en curso.

En muchos casos, las opciones elegidas constituyen auténticas pruebas de fuerza contra las inercias históricas acumuladas en cada zona, en un claro intento de crear nuevos equilibrios, nuevas centralidades, nuevos flujos de vida en zonas deprimidas.

En todos los casos, el objetivo de dotar a la ciudad de unas instalaciones acordes con su patrimonio histórico y con su potencial contemporáneo se ha integrado en un proceso general de reestructuración urbana en el que las intervenciones sobre los espacios y equipamientos públicos constituyen el factor dominante.

Porque, finalmente, condicionar la política de equipamientos culturales a una estrategia general de reordenación del espacio urbano deriva de una concepción general de la ciudad, en su globalidad, como la infraestructura cultural por excelencia, como espacio privilegiado de relación, comunicación e intercambio y, por tanto, de cohesión, innovación y creación.

### **Momentos singulares: la celebración y el acontecimiento como estrategia**

Un tercer aspecto de la política cultural desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, en este caso a lo largo de todo el periodo, ha sido la potenciación de programas culturales de carácter popular y festivo que facilitasen la expresión de la creatividad social y, simultáneamente, que reforzasen la cohesión urbana.

Uno de los aspectos más atractivos –pero también más problemáticos– de la vida en una gran ciudad es la convivencia de gentes diversas en un espacio común, sin líneas divisorias rígidas: la mezcla de clases sociales, de credos religiosos, de ideologías, de orígenes étnicos, la coexistencia de estilos de vida, de formas de producción, etc., todo ello contiene un importante potencial de enriquecimiento para los ciudadanos. Por otra parte, las ciudades –espacios de diversidad y de intereses contradictorios– son siempre los lugares donde germinan y se desarrollan las formas democráticas de organización social y política. Es en las ciudades donde tienen su origen unas formas de gobierno y administración basadas no en el linaje o en la imposición violenta, sino en el diálogo, en la discusión, en el consenso...

Pero la gran ciudad también puede dar lugar a nuevos tipos de jerarquización y segregación, especialmente en base a factores económicos. Y, habiendo puesto en crisis las formas tradicionales de integración individual en la comunidad, también puede fomentar formas de existencia anómicas, desarraigadas, marginadas.

Este hecho, que en mayor o menor medida se produce en todas las grandes ciudades, incluida Barcelona, puede favorecer la creación de enclaves sociales que hagan de la ciudad no ya un lugar de convivencia libre y enriquecedora sino un espacio compartimentado, inhóspito y peligroso.

Una de las maneras –no la única ni principal, pero tampoco desdeñable– de combatir este peligro es asegurando la existencia de momentos colectivos de celebración y cohesión, momentos en que el conjunto de ciudadanos se sientan participantes activos y en pie de igualdad. Tradicionalmente, estos momentos se materializaban en rituales y ceremonias comunitarias, religiosas o profanas. En el desarrollo de la ciudad moderna, estos momentos tienden a desaparecer o, por lo menos, a perder importancia.

Pues bien, en Barcelona una de las principales estrategias culturales ha sido la de mantener e incluso reinventar estos momentos comunitarios que favorecen una convivencia colectiva amplia e intensa. Un ejemplo especialmente significativo en este sentido es el de la recuperación de fiestas populares, tanto a nivel de barrio como del conjunto de la ciudad. El máximo exponente, en este sentido, lo constituyen las Fiestas de la Mercè, unos días que generan un ambiente de identificación de los individuos con el colectivo social, de los ciudadanos entre sí y con la ciudad.

Asimismo, más allá de su dimensión como momentos de especial intensidad cívica, las celebraciones festivas en los espacios públicos pueden contribuir de manera significativa a evitar que zonas especialmente problemáticas de la ciudad queden aisladas.

En Barcelona, como en toda gran ciudad histórica, los barrios más antiguos tienen serios problemas de degradación económica, social y cultural. Favorecer momentos en que toda Barcelona se encuentra y reconoce en la Ciudad Vieja -como ocurre durante las Fiestas de la Mercè- es un factor de primer orden en la lucha por su revitalización y rehabilitación urbana, para evitar que se transforme en un espacio abandonado a su propia suerte.

## **La Olimpíada Cultural**

Próxima a esta estrategia de potenciación de momentos singulares de celebración cultural como factores de revitalización urbana y de cohesión cívica, Barcelona ha utilizado también, como es bien sabido, la organización de acontecimientos extraordinarios como palancas para desarrollar operaciones de largo alcance: los Juegos Olímpicos de 1992 son el máximo exponente de esta línea de actuación.

En este contexto, la organización de un ambicioso programa de actividades e iniciativas culturales durante los cuatro años de la XXV Olimpíada fue, indudablemente, uno de los aspectos más destacados y novedosos del proyecto olímpico de Barcelona.

Tradicionalmente, todas las ciudades organizadoras de unos Juegos Olímpicos habían cubierto el expediente cultural con la realización de un Festival artístico, más o menos brillante, de unas pocas semanas de duración. El proyecto olímpico barcelonés, en cambio, dio a la cultura un papel destacado desde el primer momento.

Con ello, se completaba de forma coherente el planteamiento general diseñado ya en la fase de candidatura. Es decir, el de cómo organizar unos Juegos Olímpicos con la máxima dignidad y brillantez asegurando, al mismo tiempo, que el proyecto olímpico no se agotara con la celebración de unas competiciones deportivas de alto nivel durante dos semanas sino que movilizara energías, ideas y recursos a favor de la ciudad y del país antes y después del verano de 1992.

De ahí la llamada Olimpiada Cultural, un conjunto de iniciativas destinadas a revalorizar el patrimonio histórico-artístico de la ciudad, a potenciar la creatividad cultural de Barcelona y su proyección internacional y a contribuir por la vía de iniciativas singulares y de lo que podríamos denominar experiencias-piloto, a la puesta en marcha de los nuevos proyectos de infraestructura cultural o a la renovación de los equipamientos existentes.

De este modo, así como la selección de los emplazamientos de las áreas olímpicas y la práctica totalidad de las inversiones previstas para la realización de los Juegos encajaba plenamente con las líneas maestras de recuperación y renovación urbanística y económica de la ciudad, de igual manera los criterios básicos y las principales líneas de trabajo de la Olimpiada Cultural tenían como objetivo el reforzamiento y consolidación del patrimonio histórico y de la creatividad cultural de Barcelona y su proyección internacional, aspecto éste que se desarrolló a través de una intensa y extensa programación en los más diversos ámbitos de la creación artística.

En materia de infraestructuras, el proyecto olímpico era, y la realidad así lo confirmó, una ocasión de oro para conseguir una decidida participación de otras administraciones en los proyectos de creación o renovación de grandes equipamientos culturales. En la estela de la oleada de colaboración generada en torno al proyecto olímpico, y con la voluntad explícita de dotar a Barcelona de un nivel de equipamientos adecuado a las características de la ciudad, se sucedieron los acuerdos interinstitucionales de colaboración para la creación o remodelación de grandes equipamientos largo tiempo acariciados, necesarios para Barcelona y deseables para la celebración del programa cultural olímpico.

La gran contribución de los Juegos Olímpicos y de la Olimpiada Cultural a la vida cultural barcelonesa fue, pues, además de intensificar la apertura y el intercambio a escala internacional, la de constituir un marco propicio para precipitar acuerdos y concretar calendarios que hiciesen irreversible la ejecución de los grandes equipamientos proyectados.

Esto no quiere decir que hoy esté todo resuelto. Lo que se ha hecho es mucho. Lo que queda por hacer, todavía más. Se ha hecho lo relativamente más fácil: construir los contenedores. Pero un proyecto de infraestructura cultural es mucho más que un gran contenedor. Queda lo más difícil: dotarles de sentido y de contenido. Ponerlos en funcionamiento. Una de las grandes dificultades, si no la principal, será el asegurar que estos nuevos cen-

tros no son sólo -aunque también deben serlo- escaparates de la producción cultural propia o ajena, sino espacios de fomento y articulación de la creación, educación y difusión artística.

### **La fiebre del diseño. La ciudad como obra de arte**

Una de las críticas –o, por lo menos, de las reservas– más frecuentemente formuladas en relación a la renovación urbana de Barcelona, y en especial a los proyectos desarrollados alrededor de los Juegos Olímpicos de 1992, es la del esteticismo que impregna el conjunto de intervenciones arquitectónicas y urbanísticas y, en especial, las realizadas por la administración pública. Muchos problemas de fondo de la ciudad, dicen algunos, habrían quedado arrinconados en beneficio de operaciones puramente cosméticas, de imagen.

Aunque es indudable que la ciudad sigue teniendo serios problemas –en lo relativo, por ejemplo, a la carestía de la vivienda– creo que en general la crítica yerra el tiro.

En primer lugar, porque una parte muy importante de la operación *Barcelona'92* está constituida por actuaciones poco vistosas e incluso *invisibles*: así, por ejemplo, la renovación y ampliación de la red de alcantarillado, los sistemas de depuración de aguas residuales, las nuevas redes de telecomunicaciones o la protección del frente litoral.

Por otro lado, es muy dudoso que el argumento olímpico haya absorbido recursos que podrían haberse destinado a otros proyectos. Más bien puede afirmarse que el proyecto olímpico fue forzado hasta sus límites para abordar muchos proyectos que no tenían nada que ver con la celebración de los Juegos.

Finalmente, cuesta prácticamente lo mismo, en términos estrictamente económicos, construir algo hermoso que algo feo. Pero si es hermoso, es mucho más probable que los ciudadanos se lo hagan suyo, que pase a formar parte de sus referentes, que contribuya a crear una identidad y una temporalidad compartida y, por tanto, que tenga menos problemas de conservación y mantenimiento.

La crítica, en todo caso, pone de relieve un hecho real: la extraordinaria importancia otorgada en Barcelona a los aspectos formales y estéticos en todas las intervenciones urbanas, incluidas las más estrictamente funcionales.

“Barcelona ingresa en los años noventa obsesionada por el diseño. (...) En qué otra ciudad encontraríamos, si no, una guía bilingüe donde sus bares, discotecas y restaurantes aparecen reseñados no según la calidad de la comida o del servicio, sino única y exclusivamente en función de la atmósfera de su diseño?”, observa un agudo comentarista (Hugues; Knopf, 1992).

De hecho, se trata de una obsesión que viene de lejos y que año tras año se manifiesta, por ejemplo, en intensas discusiones públicas sobre la conveniencia o no, la legitimidad estética o no, de continuar las obras de la Sagrada Familia, motivo por el que se llegan a organizar manifestaciones y concursos de chistes. Nada extraño en una ciudad en la que, con ocasión de cada campaña electoral municipal, las polémicas sobre el diseño de las plazas y espacios públicos ocupa un lugar relevante. Una ciudad que ha hecho del mobiliario urbano una de sus principales imágenes de marca y un *know-how* de exportación.

Una obsesión, en fin, que como tantas otras cosas probablemente tenga mucho que ver con la modestia general de las obras públicas y privadas realizadas en la ciudad durante los dos últimos siglos, con la excepción del periodo modernista. En especial, durante el franquismo, a falta de grandes poderes políticos y económicos locales que encargasen grandes obras, la tradición arquitectónica barcelonesa y catalana posterior a la guerra civil se había especializado, con mínimas excepciones, en proyectos de pequeña escala, generalmente de carácter residencial y doméstico, en el interiorismo, en el diseño de los acabados y del detalle.

La historia reciente, en cambio, ha permitido pasar de la pequeña a la gran escala, así como del ámbito privado al público. En los dos casos se ha manifestado la mencionada obsesión por el diseño, hasta convertirse en una auténtica fiebre.

Con todo, a pesar de la visibilidad y del protagonismo mediático de la arquitectura y el urbanismo, sería extremadamente simplista reducir el proceso de transformación de Barcelona a una cuestión de arquitectura, urbanismo y diseño urbano. Lo característico de Barcelona es que las transformaciones físicas responden a una cierta visión y a una cierta voluntad política, encarnada muy especialmente en los dos alcaldes que han regido la ciudad desde 1979: Narcís Serra (1979-1982) y, sobretudo, Pasqual Maragall (1982-1997). Se trata, en términos muy generales, de una visión que entiende la ciudad como un artefacto extremadamente complejo en que los

proyectos de transformación deben tener en cuenta funciones y dimensiones muy diversas; y de una voluntad política que quiere que estas transformaciones articulen soluciones de síntesis y equilibrio entre intereses sociales igualmente diversos, a menudo contrapuestos.

Es desde esta preocupación por la ciudad como estructura social compleja que puede entenderse la preocupación por la calidad formal de la arquitectura y los espacios públicos, preocupación que refleja la voluntad de que los proyectos urbanos respondan no sólo al objetivo de resolver unos determinados problemas funcionales —de tránsito, de comunicación, de eficiencia económica...— sino también al de potenciar los espacios públicos como elemento básico de vertebración colectiva, como referente comunitario cargado de significación e integrador del devenir, individual y colectivo. Una tarea que hoy resulta especialmente difícil.

### **Monumentalizar la ciudad**

En efecto, el tratamiento formal de los espacios públicos se ha convertido en uno de los temas y problemas centrales no sólo del urbanismo contemporáneo sino del fenómeno mismo de la urbanidad, fenómeno que exige siempre la materialización y la visualización en el espacio urbano de unos valores y unos referentes colectivos que favorezcan unos sentimientos de cohesión e integración colectiva. Tradicionalmente, ello se ha resuelto durante siglos mediante espacios y construcciones de fuerte contenido simbólico y representativo —templos, palacios, avenidas, plazas públicas...— construidos según unos cánones de larga duración y con la implantación paralela de representaciones figurativas o alegóricas de personajes o historias —ya sea pertenecientes a la mitología clásica o a las historias bíblicas, a la fundación de la Nación o a acontecimientos bélicos— portadores de una fuerte carga expresiva, que vinculan idealmente el presente con el pasado y lo proyectan hacia un cierto futuro.

En nuestros días, sin embargo, cuando el único valor permanente es el cambio y la renovación, y cuando además nos encontramos en un contexto democrático carente de una tradición gloriosa, en una situación sin valores absolutos ni héroes indiscutibles —o, por lo menos, indiscutidos—, ¿sobre qué base estructurar unos espacios públicos de carácter monumental, portadores de significación colectiva?

¿Cómo conseguir que los espacios y las piedras de la ciudad reflejen y favorezcan valores y referentes compartidos y, por tanto, un cierto sentimiento de integración colectiva?

Nada extraño que, ante la ausencia de otros referentes, se tienda hoy a poner en primer plano la innovación y la calidad formal, teóricamente valiosas en ellas mismas, no representativas de otro valor que el de un concepto abstracto de belleza.

¿Quién decide, sin embargo, sobre cuestiones de estética? ¿Quién garantiza la belleza? Los expertos, claro, y en el caso del espacio público, los arquitectos y urbanistas.

Así, ocurre con harta frecuencia que “los esfuerzos para dotar las plazas y los espacios públicos de significado ponen el énfasis en tratar el espacio público como si fuese la tela de un artista. Se nos ofrecen diseños firmados por artistas, arquitectos o paisajistas urbanos, cada uno de ellos con su visión única, personal y creativa. En vez de la clase de experiencia social que era (tradicionalmente) la plaza pública –la libre interacción entre ciudadanos– se nos da la posibilidad de consumir una experiencia estética. Las actuales plazas de diseño rechazan el carácter tradicional de espacios neutros al servicio de la arquitectura, los monumentos cívicos y la gente: hoy es el mismo espacio el que exige ser interpretado, admirado, gozado, como si fuese un parque temático” (Kostof, 1991:181).

Un parque temático o, más a menudo aún, por lo menos en muchos espacios urbanos de *diseño*, una galería de arte contemporáneo, con todos sus valores, todas sus contradicciones y todas sus dificultades para sintonizar con las sensibilidades colectivas.

Más allá de la a menudo absurda discusión sobre las *plazas duras*, esta tendencia del espacio público al formalismo plantea algunos problemas serios. Expresado de forma esquemática, el peligro del *urbanismo artístico* es el de concebir reductivamente la ciudad como un campo de experimentación en el cual la sensibilidad y la expresión subjetiva del artista –el arquitecto-diseñador, en este caso– pasen a dominar sobre cualquier otra consideración. Es un peligro porque en estructuras social, cultural y funcionalmente tan complejas como son las ciudades, todos los monografismos son empobrecedores. El de subordinar la estructura, la forma y la vida urbana a la circulación automovilística, por ejemplo, como ocurre en muchas ciudades norteamericanas, es terrible. Pero también lo es, finalmente, el reduccio-



nismo formalista y esteticista. El resultado no es una ciudad bella, sino una ciudad-museo, o una *ciudad-Kunsthalle*, una galería de exposición de arquitecturas y espacios de autor.

Y por aquí asoma el problema y el peligro de fondo. Si no es *contaminada* por otras variables, por otros criterios, la lógica arquitectónica más vanguardista y más comprometida puede acabar conduciendo al mero decorativismo, más o menos culto e ilustrado. La abstracción formalista y escenográfica de la ciudad- “Cada edificio un monumento, cada espacio público un teatro” (Bofill, 1992:226)- puede dar lugar a una ciudad-espectáculo más o menos interesante, quizás, para el turista culto, pero muy poco, seguro, para sus habitantes.

Sería inadecuado decir, creo, que la Barcelona’92 ha sucumbido a este peligro pero en el conjunto del proceso de renovación de la ciudad hay por lo menos dos grandes proyectos que lo ejemplifican y que, aún sin caer plenamente en él, se sitúan en el límite: la llamada Anilla Olímpica de Montjuïc y el área residencial de la Villa Olímpica.

En el primer caso, la yuxtaposición de algunas reconstrucciones historicistas como el Estadio y el Palacio Nacional de Montjuïc, con un puñado de grandes *obras de autor* –Isozaki, Bofill, Calatrava...– dan lugar a un museo algo *kitsch* de la arquitectura contemporánea.

En el caso de la Villa Olímpica, resulta difícil sustraerse a la impresión que el nuevo barrio produce como muestrario artístico-mercantil del *know-how* arquitectónico barcelonés y de su repertorio estilístico. Por otro lado, los dos rascacielos junto al mar no parecen tener otra justificación que la de llenar un vacío en la topología edificatoria barcelonesa, vacío que algunos parecen haber considerado imperdonable en una ciudad moderna, pero que también cabe considerar como especialmente interesante y significativo. La identidad y la significación se construyen no solo con afirmaciones y presencias, sino también con silencios, negaciones y ausencias.

La tónica general, sin embargo, de la reciente experiencia barcelonesa ha sido la de no retorcer ningún pescuezo en nombre de la belleza o la eficacia y, cuando se ha forzado alguna situación o se han tocado algunos intereses particulares, han sido más bien los de sectores sociales históricamente privilegiados. Es decir, la preocupación por la calidad formal no ha estado reñida con el diálogo ciudadano. Es más, a menudo se ha dejado *contaminar* por una dialéctica social intensa, y a veces abiertamente conflictiva, entre la ad-

ministración, los profesionales y los ciudadanos-vecinos-usuarios finales. Ningún ejemplo mejor que el diseño de las *Rondas* un anillo de circunvalación que podría haber sido, como ha ocurrido en tantos lugares, una enorme herida que amputase y empobreciese el tejido urbano y que, al contrario, se ha realizado de tal manera que mejorase la articulación entre los barrios que atraviesa y su dotación de espacios y equipamientos públicos.

Es en proyectos como el de las *Rondas* donde se revela una de las características esenciales y diferenciales de la experiencia barcelonesa de finales del siglo XX, a saber, que el proceso de renovación urbana no ha sido el resultado de la actuación de fuerzas ciegas, exteriores a la ciudad, o de una lógica interna básicamente mercantil, especulativa, sino de una voluntad consciente, organizada, en un contexto político de asentamiento democrático, sin ningún poder especialmente fuerte. No es la expresión de una estrategia de Estado, sino de un repensarse y un reestructurarse desde dentro, de una autoafirmación de urbanidad, conducida y ejecutada por fuerzas locales y que mediante una acumulación de cambios parciales, a veces de muy pequeña escala, acaba dando lugar a cambios profundos y sustanciales. Es por ello por lo que no me parece exagerado hablar del proceso de renovación de Barcelona como de la *reinención de una ciudad*.

Más allá, pues, de los posibles errores, de los *excesos de diseño*, la experiencia de Barcelona pone de relieve que es posible luchar con éxito contra algunos de los grandes males que atenazan la vida urbana contemporánea. Que sigue siendo posible *reinventar* la ciudad cuando, a pesar de la heterogeneidad social y cultural, y de las discrepancias políticas, las diferentes fuerzas sociales se ponen de acuerdo en unos mínimos comunes. Una reinención en la cual la necesidad de funcionalidad y eficacia no impide, sino todo lo contrario, mejorar la articulación entre las diferentes partes –físicas y sociales– de la ciudad y, entre otros muchos aspectos, desarrollar estrategias de revitalización de los espacios públicos. Una reinención, por lo tanto, que implica una voluntad de reencuentro de los ciudadanos y de apropiación de la ciudad física como espacio de convivencia. Una reinención, en fin, que nos revela, si era necesario, que los factores simbólicos e incluso poéticos son tan importantes para la vida de una comunidad como las condiciones físicas y económicas inmediatas.

## Bibliografía

- Acebillo, Josep. 1994. "Places dures, Rondes verdes" en Pep Subirós (editor). *El vol de la fletxa. Crònica de la reinvenió de la ciutat*. Barcelona: CCCB-Electa Ed.
- Bofill, Ricardo. 1992 "Design Book Review, 1989" citado por Spiro Kostof, *The City Shaped*. London: Thames and Hudson.
- Hughes, Robert. 1992. *Barcelona*, Alfred A. Knopf. New York, 1992. Edición española: Barcelona: Anagrama.
- Kostof, Spiro. 1991. *The city assembled*. London: Thames and Hudson.
- Sennet, Richard. 1991. *La conciencia del ojo*. Barcelona: Ed. Versal.

## Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público

Xavier Andrade\*

Este estudio se basa en observaciones etnográficas realizadas entre los años 2001 y 2004 en la ciudad de Guayaquil, la ciudad más grande y el puerto principal de Ecuador. Con 2'500.000 de habitantes, Guayaquil ha sido sometido a un proceso acelerado de transformaciones urbanísticas durante los últimos cinco años. Conjugadas bajo el slogan político de “Más Ciudad” por quienes manejan el poder local, las reformas son conocidas localmente como *regeneración urbana*, para enfatizar el contraste con periodos previos caracterizados por caóticos manejos municipales. El proyecto ha sido reconocido internacionalmente como un ejemplo exitoso de gobernabilidad local principalmente por la efectividad de la limpieza sociológica emprendida y por el resurgimiento del sector turístico y de servicios asociados a dicha industria.

Abordando críticamente ciertos efectos sociológicos generados por él mismo, observaciones etnográficas dan cuenta del proceso de renovación urbana en Guayaquil como una producción esencialmente turística, la misma que tiene como contrapartida a la aniquilación gradual del espacio público expresada mediante políticas de control y vigilancia e, igualmente, de participación e incorporación de las coreografías del poder local por parte de los urbanistas.

Se hace uso de dos estudios de caso: el centro regenerado, y, un fenómeno de histeria social acaecido recientemente y relacionado con la fantasmagoría pandillera en la principal ciudad satélite de la elite, Samborondón.

---

\* Antropólogo, Ph.D.(c). New School University.

Mientras que las reformas urbanísticas en el primer caso refieren a un espacio público estrictamente disciplinado, el último sirve como ejemplo de la tendiente polarización urbanística de la ciudad y como ella se expresa en la construcción de un mercadeo del miedo. El telón de fondo lo provee el plan municipal “Más Seguridad”, el mismo que promueve la mayor privatización del espacio público en base a la concesión gradual del control callejero a compañías privadas de seguridad.

### La Muerte del Centro

Por *producción turística* me refiero a la construcción de un paisaje urbano supervigilado (en donde tanto la ecología cuanto lo arquitectónico es construido de acuerdo a una agenda exclusionaria) caracterizado por el establecimiento de un lenguaje patrimonial genérico dirigido a la explotación comercial y al uso restringido de tales espacios. Los grandes ejes de desarrollo del centro regenerado de Guayaquil, a saber: el Malecón 2000, el Malecón del Salado, la Avenida 9 de Octubre (principal arteria de la ciudad que se extiende entre los polos anteriores), y la máxima extensión proyectada para el próximo año, el Puerto Santa Ana, todos se rigen por cuatro elementos básicos:

- La nueva arquitectura se constituye bajo el lenguaje estético de un turismo global genético.
- El espacio renovado se articula alrededor de una serie de parques comerciales.
- Los elementos ecológicos son construidos como artificios ornamentales complementarios.
- El uso del espacio público es cuidadosamente reglamentado, disciplinado y vigilado por compañías privadas.

Primero, la mayoría de los proyectos arquitectónicos masivos implementados en Guayaquil apuntan a la creación de un mercado turístico y formas patrimoniales genéricas que atraigan a nacionales y extranjeros, éstos últimos especialmente por el hecho de que Guayaquil funciona como una conexión casi obligatoria para visitar las Islas Galápagos. Contrario a uno de

los principales principios de la industria turística, que es el de producir sentidos de *diferencia* que le otorguen un carácter propiamente local al paisaje, Guayaquil se ha convertido en un ejemplo de destinos transnacionales que reposan, precisamente, en el carácter genérico del paisaje creado.

En Malecón 2000, por ejemplo, un bote de paseo, denominado capitán Morgan parte de un muelle que tiene como símbolo el Mc Donald's adyacente. De hecho, la escultura de Ronald Mc Donald, a las afueras del restaurante, se ha convertido en una de las principales paradas fotográficas para los paseantes locales. Las escalinatas de la sección renovada del Cerro Santa Ana culminan con un museo naval con pintorescas recreaciones del pasado pirata del Puerto (con muñecos de madera con parches sobre un ojo y una pierna de madera incluidos).

Todo patio de comidas en los dos malecones renovados incluye un Kentucky Fried Chicken, y letreros advirtiéndolo que *se guarda el derecho de admisión*, los mismos que sirven para excluir a vendedores ambulantes y sectores marginales tales como los travestistas e, inicialmente, también a los homosexuales. La música en vivo que se escucha regularmente en ellos es, frecuentemente, *new-age andino*, esto es la versión más ascética y neutra de la música regional. Los rótulos de los locales comerciales del Cerro han sido uniformizados, como tienden serlo los del casco central intervenido. Las fachadas de las casas renovadas —lo único que fuera sujeto a renovación— incluyen una fotografía de la encarnación anterior del inmueble para producir un contraste perverso entre una historia local tipificada a los ojos del paseante como degradante, y, el progreso provisto por la imagen turística.

El Puerto Santa Ana incluirá un rótulo del lugar, enclavado en el propio Cerro, al estilo Hollywood. Dicho proyecto ha sido publicitado como una reproducción del Coconut Grove de Miami, de esta manera emula a Los Angeles y a Miami simultáneamente. Los quioscos de comida rápida que han suplantado el sistema de abastecimiento tradicional privilegian hamburguesas y hot-dogs, y medianos empresarios en lugar de los pequeños vendedores independientes, los mismos que han sido desplazados a las fronteras de la regeneración cuando no directamente condenados a la miseria. En suma, los grandes proyectos avanzados reposan en la lógica más banal de los parques temáticos, de aquellos que intentan recrear o simular entornos para que los visitantes se sientan *en casa*, solamente que, en el caso de Guayaquil, el sentido de *hogar* viene dado por un simulacro de desarrollo turís-

tico a lo norteamericano, en donde las marcas de familiaridad son copiadas de registros comerciales pero también arquitectónicos.

El principal problema con esta política es que, mientras el patrimonio de bienes inmuebles de carácter histórico en la ciudad ha sido virtualmente borrado, nuevas formas patrimoniales genéricas han sido consagradas al ser asumidas como el único lenguaje urbanístico de la renovación. Aunque la noción de *patrimonio genérico* pueda resultar inherentemente contradictoria dentro de concepciones tradicionales que remiten a lo patrimonial al terreno del legado histórico exclusivamente, ésta sirve precisamente para designar a aquellas construcciones que son apropiadas ideológicamente por autoridades y ciudadanos con la finalidad de elaborar discursos sobre *identidad*, independientemente, de que ésta tenga ningún correlato con forma alguna de *tradicición*, sea ésta histórica o arquitectónica.

El patrimonio es, entonces, resultado de la capacidad de activar masivamente significaciones *ad hoc* a una infraestructura dada. Desde esta perspectiva, la Municipalidad –con apoyo de la industria turística- ha sido exitosa al convertir a estas formas patrimoniales en íconos del *nuevo Guayaquil*, una ciudad que, gradualmente, se va constituyendo también en un espacio genérico. Por ejemplo, en el sector central de Urdesa, la misma estética, palmeras incluidas, ha sido implantada a lo largo de su arteria principal. Gradualmente, allí donde se percibía una historia propia de la zona, vestigios de ésta van siendo eliminados.

Salvo monumentos históricos dispuestos en plazas –la mayoría de ellos de héroes masculinos asociados a la época independentista o fundacional de la ciudad- cuyo entorno fuera dramáticamente modificado para convertirlos en objetos centrales de contemplación en los nuevos espacios supervigilados, el resto de la arquitectura e iconografía son, literalmente, nuevos. En Malecón 2000, se salvaron algunos de los hitos que allí se encontraban tradicionalmente dispuestos, verbigracia cierta sección de árboles y unos pocos monumentos y, al extremo sur del mismo, el Viejo Mercado, ahora sanitizado y convertido en una sala de exhibiciones, desfiles y festivales. Paralelamente, elementos propios de la renovación –como los nuevos postes que la adornan en cada esquina- llevan inscritos el nombre del Alcalde, constituyéndose en homenajes materiales que recuerdan al peatón, paso a paso, del nuevo patrimonio así creado.

Segundo, el espacio renovado se asemeja a paseos comerciales con amplias pasarelas, plazoletas y jardines ornamentales. Los malecones renovados

y el futuro Puerto Santa Ana, tienen como eje la instalación de centros comerciales y patios de comida alrededor de los cuales se articula el flujo de paseantes. Aunque éste último se anuncie como *un gran parque contemplativo*, la ironía del slogan promocional refleja el hecho de que las estrategias de marketing a la realidad hay una distancia extrema. Puerto Santa Ana incluirá tres museos y centros de arte y espectáculos, restaurantes y zonas comerciales que coinciden con las residenciales. Por supuesto, si la lógica predominante es la de un paseo comercial y los jardines son para ser vistos pero no tocados, el despliegue de guardias de compañías de seguridad privada, administradas por un sistema de fundaciones para-municipales, asegura el orden debido a los paseantes. Desde técnicas de control del cuerpo (prohibiciones para besarse en los espacios regenerados) hasta amonestaciones, abusos de fuerza y arrestos, han sido implementados mediante guardias armados que se hallan destinados a vigilar cada rincón de las zonas renovadas.

Tercero, la ecología es ornamental y no inclusiva. En una ciudad con un alto déficit de áreas verdes: 3,5 mts en lugar de 10 como es la media internacional, Guayaquil ha optado por: fomentar la siembra de palmeras –mayormente importadas- en las zonas renovadas; implantar jardines decorativos que son cuidadosamente supervigilados; y, devastar las zonas arbóreas por donde se extiende la regeneración.

Con las palmeras el problema, en una ciudad tropical, es crucial. Este tipo de árbol no produce sombra ni tampoco oxigena el ambiente como otras especies lo hacen. En un contexto donde el sistema de portales –antigua estructura arquitectónica que aseguraba una mejor temperatura ambiente en zonas urbanas- ha sido abolido, y en largos sectores de la regeneración suplantados por bloques enteros de parqueaderos públicos, las palmeras guardan, en el mejor de los casos, un efecto decorativo. Inclusive en zonas como la Avenida 9 de Octubre, donde se ha privilegiado la idea de que el boulevard debe servir para agilitar el flujo de los transeúntes antes que fomentar la antigua apropiación espontánea del espacio que caracterizara a esta tradicional arteria vial, las palmeras y otras especies han sido colocadas no para proyectar sombra sobre las escasas bancas colocadas para el descanso de los peatones ni sobre la acera siquiera, sino sobre jardineras que funcionan como divisiones de espacios de parqueo directamente sobre la calle.

Que preocupaciones ecológicas han sido subsidiarias al espíritu de escapatate de la renovación en su conjunto es evidente no solamente por el uso de



árboles que, como las palmeras, evidentemente no proveen una solución ambiental ni de corto peor de largo plazo cuando la expansión demográfica de la ciudad demande todavía mayores áreas verdes. Lo es también por el carácter ilusorio de la oferta ecológica en las zonas regeneradas, mediante el privilegio de jardines ornamentales que no pueden ser disfrutados directamente sino solamente observados. Es decir que, cuando la Municipalidad publicita su tarea en este campo, deja de lado que experimentar zonas de descanso que tengan verdaderas áreas verdes es un problema de calidad de vida de una ciudad y que, someterlas a estas mismas a una lógica vigilada de observación pero no de apropiación, está lejos de mejorar los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, en la ciudad existen dos sistemas fluviales de envergadura. El Río Guayas, cuya antigua función como puerto principal ha sido suplantada por la construcción de sistemas de embarque marítimo, y, el Estero Salado, que constituye un sinuoso complejo manglar que atravieza sectores importantes de la ciudad. Ambos, hasta ahora oasis visuales en una ciudad que se siente como un desierto, serán privatizados mediante la retórica del turismo ecológico y el acceso a la naturaleza. En ambos casos, ellos serán gradualmente privatizados.

En el primer sistema, que será directamente afectado por el programado Puerto Santa Ana al construirse muelles para los nuevos residentes de clases pudientes. En el segundo, el estero que ahora mismo empieza a despuntar con botes de turismo para visitar las zonas de manglar, mediante concesiones hechas a empresas encargadas inicialmente de la purificación y limpieza de sus aguas. Si bien en este último, tales tareas han tenido un impacto positivo en términos de reforestación del manglar y proliferación de pájaros, la instauración de toures conllevará potenciales problemas de saturación de la zona y de anulación de la tranquilidad de la misma.

Cuarto, el espacio público es aniquilado mediante el disciplinamiento policiaco de la ciudadanía. El caso de la Plaza San Francisco sirve como modelo de lo que está ocurriendo en el espacio público del Guayaquil contemporáneo, más allá de lo ejemplificado por los proyectos mencionados anteriormente. La Plaza en ciernes se encuentra a un lado de la avenida 9 de Octubre y constituye un bloque tradicional en el centro regenerado. Antiguamente un eje de encuentro de jubilados, grupos jóvenes de hip-hop, teatro ambulante, vendedores discapacitados, pordioseros de iglesia, y, eventualmente, mitines políticos; actualmente se trata de una plaza cuya único atrac-

tivo vivo es una plaga de palomas que contaminan la misma con su excremento, el mismo que toma un promedio de tres horas diarias para ser limpiados por una compañía tercerizadora de limpieza contratada por la Municipalidad. Fotógrafos disfrazados en guayabera y sombrero de paja roquilla, etiqueta folklórica contemporánea, complementan una escena saturada de guardianes privados que se encuentran prestos a amonestar a quienes se sientan en lugares no permitidos o toman agua de la pileta central, etc.

El sitio contiene un Puesto de Auxilio Inmediato (P.A.I.), con gendarmes de la Policía Nacional prestos, en teoría por lo menos, para acudir en casos de emergencia. Este tipo de instalaciones es financiada con donaciones privadas. Múltiples guardianes privados administrados por la Fundación Guayaquil Siglo XXI, conocidos entre algunos comerciantes informales como *los alemanes* por sus abusos y trato despótico, cuidan el lugar. El sistema mismo de fundaciones privadas que manejan fondos públicos municipales más allá de cualquier contabilidad social es una aberración permitida por la nueva estructura del poder local. Es una de ellas, Guayaquil Siglo XXI, precisamente la que se halla a cargo de la privatización del espacio público, como plazas, avenidas y calles aledañas a las de la renovación. Este es un fenómeno que ha sido fomentado gradualmente por el programa “Más Seguridad” del municipio local.

Recientemente, desde fines de noviembre de los corrientes, un conflicto entre la Policía Nacional y el Municipio se suscitó debido a formas de operacionalizar y coordinar a las distintas fuerzas represivas envueltas. Los actores del control armado del espacio público al momento son múltiples, Policía Nacional, Policía Metropolitana, Guardianías Privadas, e inclusive Fuerzas Armadas. Con frecuencia, en la zona regenerada se puede encontrar representantes de todos ellos en un solo bloque. Si bien la militarización del espacio callejero solo recientemente mereció un debate, su instauración gradual ha pasado generalmente desapercibida, salvo cuando, eventualmente, abusos o excesos por parte de guardianes privados ocurriera y esto llegara ocasionalmente a foros sobre derechos ciudadanos o a la sección de opinión pública de los principales periódicos.

En la práctica, por ejemplo, la zona de Malecón 2000 a la que inicialmente fueron facultados los gendarmes privados, fue extendida a por lo menos dos calles paralelas (Panamá y Córdova) a malecón y perpendiculares a la avenida 9 de Octubre, de la noche a la mañana, aparentemente para cu-

brir la zona bancaria, la misma que, siempre, contiene a su propia guardiana. El resultado es una amplia gama de uniformados, muchas veces agolpados en un solo bloque. Por ejemplo, una mañana cualquiera, después de las más recientes negociaciones de dicho plan, uno encuentra patrullando el mismo espacio a policías metropolitanos, policías nacionales, fuerzas armadas, guardianes privados de oficinas o instituciones residentes, y guardianes privados de las compañías contratadas por “Más Seguridad”. Todos ellos armados y, por lo menos en teoría, listos a reaccionar.

En la práctica, combaten cualquier movimiento por parte de vendedores informales y, en el caso de ser hombres, se hallan prestos para piroppear a las paseantes. Pero el hecho de que se hallen armados puede convertir a este estado de cosas en una situación explosiva en cualquier momento. De hecho, en muchas ocasiones, los guardianes privados tienden no a actuar como policías comunitarios que privilegiarían el trato directo y el diálogo con los ciudadanos, sino que prefieren el uso de silbato para hacer sentir su presencia y amonestar públicamente a aquellos que llegaran a romper las reglas de decoro y veneración del espacio creado. El silbato, además, sirve para ridiculizar al penitente frente al resto de los paseantes u ocupantes de una plaza, calle o parque. Cuando hacen uso de la palabra, muchas veces por su escasa preparación, terminan asumiendo la misma actitud, agresiva, que con el silbato.

En medio de actitudes déspotas, abusivas y autoritarias, el Plan “Más Seguridad” reposa, para su propaganda pública, en un concepto neutro, la “cooperación interinstitucional” que justifica la colaboración entre el gobierno local, la empresa privada a través de las principales asociaciones gremiales (las Cámaras) y la Junta Cívica, las compañías privadas de seguridad y la Policía Nacional. En la práctica, sin embargo, se trata de una concesión del control del espacio público a manos privadas, bajo contrato directo con la Municipalidad.

El Ministro de Gobierno y Policía ha cuestionado dicha concesión sobre la base de su inconstitucionalidad y de potenciales peligros para la ciudadanía al encontrarse controlados por guardianes privados de dudosa capacitación y procedencia, y, en el peor escenario, la eventual constitución de bandas paramilitares controladas directamente por el Municipio. Parecería evidente, por lo observado cotidianamente en los sectores que cuenta con perímetros cerrados, tales como el Malecón 2000, que los gendarmes care-

cen de capacitación mínima en relaciones comunirarias, al punro de haber atestiguado personalmente maltratos a vendedores infantiles que han osado incursionar con su mercadería denrrro de ellos.

A un costo aproximado de \$100.000 mensuales, pagados por la empresa privada, 40 punros de la ciudad han sido concesionados a 4 compañías privadas, a pesar de la disposición expresa del Ministerio del ramo para suspender la medida temporalmente hasta que hubiera un marco legal adecuado que considerara la evaluación y supervisión de los gendarmes privados. Con esta medida, por primera vez, se expande oficialmente el uso de guardianes privados en escenarios callejeros, en lo que, expresamente, se espera sería el primet paso en la constitución de una *policía autónoma*, distinta a la municipal ya existente, la Metropolitana –famosa por sus abusos contra indigentes y vendedores ambulantes.

Mientras que el argumento del ex Ministro de Gobierno, para una suspensión temporal del permiso de operación de las compañías de seguridad contratadas por el Municipio, declarada en Diciembre 13 de 2004, es precisamente la ilegalidad o inconstitucionalidad del contrrol del espacio público por intereses privados, el Alcalde lo ha acusado de una irresponsable *vendetta* personal. Jaime Damerval, el ex Ministro, tuvo una abierta actitud crítica frente al líder socialcristiano León Febres Cordero y el propio Alcalde Jaime Nebot, especialmente a través del espacio editorial que él tuviera hasta su nominación en las páginas de El Universo. Excepcional para el caso de un editorialista guayaquileño, Damerval, criticó, a lo largo de sus entregas, el carácter legalmente dudoso de las fundaciones para-municipales que funcionan como entidades ejecutoras de la obra de la administración local.

En un medio en el cual cualquier tipo de crítica pública es vista como un acto de disidencia y veligerancia, no extraña que el Alcalde utilice un lenguaje personalista para avanzar en su agenda privatizadora, un lenguaje que divide a la ciudad enre *amigos y enemigos* de ella. El argumento del ex Ministro fue básico: si la empresa privada está invirtiendo en compañías de seguridad privadas, mejor sería canalizar tales recursos a la capacitación del personal de la Policía Nacional y la ampliación de su capacidad operativa. Una investigación adicional sobre los intereses que podrían articular directamente a la Municipalidad con ciertas compañías de seguridad, a través de la Fundación Guayaquil Siglo XXI, es todavía necesaria, o sea un estudio sobre la economía política de la seguridad pública, sobre el carácter empresa-

rial y político de los procesos señalados. El hecho de que la cuestión pública se convierta en un problema de lealtades a una agenda exclusionaria y represiva, como es la implementada por la Municipalidad, revela precisamente la dimensión política del debate reciente.

En la actualidad, por lo tanto, se asiste a un proceso de aniquilación del espacio público. Si, hasta ahora, la vigilancia privada se encontrara limitada a los perímetros cerrados de los proyectos masivos creados por la regeneración, el discurso oficial de la *cooperación interinstitucional* ha servido para legitimar la expansión de la vigilancia armada en 40 escenarios callejeros. Todo esto ocurre en un medio en el cual la hegemonía, esto es el poder y el consenso, generada por la administración municipal es prácticamente total.

De hecho, no existe un debate público sobre los efectos perversos de la renovación urbana, ni de la limpieza sociológica que ha ocurrido, ni del exterminio masivo de gatos y perros que habitaban en el antiguo centro, ni de los abusos cotidianos de los guardianes privados en los mismos espacios regenerados, ni del despilfarro de energía eléctrica en postes sobreiluminados, ni de la distribución restringida de kioscos de comida que favorece a medianos comerciantes y cadenas de comida rápida establecidas, ni de la destrucción del patrimonio arquitectónico de la ciudad por negligencia institucional, ni del carácter inconsulto de los proyectos masivos tales como el Puerto Santa Ana, ni de la agenda autoritaria que se encuentra detrás de todos los dispositivos de control y vigilancia establecidos y por establecerse.

Las voces críticas, como las del propio Damerval, son puntuales y excepcionales, y las luchas gremiales —como las de ciertas asociaciones de vendedores ambulantes— generalmente pasan desapercibidas. Se trata, pues, de un estado de control legitimado por el temor a la inseguridad. En medio de todo este panorama, de espectacular desolación, el carácter artificial de seguridad y pertenencia ciudadana que se ha creado, puede verse resquebrajado inmediatamente por el mero poder del rumor. Más adelante analizo un estudio de caso pertinente a esta temática.

### **Tres Cerditos: histeria social, seguridad pública y Policía cultural**

En diciembre de 2004, una ola de rumores se levantó en la ciudad satélite de Samborombón —el nuevo reducto de las clases pudientes que se caracte-

riza por ser un conglomerado de ciudadelas de acceso restringido por sistemas de seguridad privada. Dicho cantón se halla ubicado en lo que fuera antes una población distinta dispuesta frente a Guayaquil, al cruzar del Río Guayas, la que fuera históricamente la principal arteria fluvial del puerto principal. Dotada de centros educativos y los más modernos centros comerciales, Samborondón tiende a convertirse en un enclave autocontenido para los sectores privilegiados.

De hecho, muchos de los adolescentes y jóvenes de la zona se confiesan incapaces de moverse en la gran ciudad y de encontrar, en cambio, en el sentido de protección dotado tanto por la vigilancia y las barreras físicas que separa una ciudadela de otra, cuanto por el moverse dentro de círculos homogéneos de relaciones sociales, el sentido de una experiencia ciudadana *sui generis*: la que ha sido discutida en la prensa como propia de los *chicos burbuja*. Su sentido de seguridad viene dado, por supuesto, no solamente por un entorno físico patrullado, sino también por el hecho de pertenecer a una misma clase social y ser también homogéneos étnicamente.

Una de las claves de dicha experiencia de seguridad se encuentra, precisamente, en la artificialidad de la misma, en sentidos de pertenencia que son discriminatorios y en la creación ilusoria de oasis de desarrollo que se hallan más allá de los cambios estructurales de la sociedad más amplia. La comercialización de viviendas en ciudadelas cerradas, que generalmente incluyen lagos privados y palmeras importadas, viene precedida de estrategias de mercadeo del miedo, donde el tropo de la seguridad se convierte en parte de un paquete promocional para garantizar el acceso a un mundo material que incluye una casa o departamento, piscinas, y, sobretodo, fronteras amuralladas y vigiladas durante las 24 horas del día, todo el año. La sensación de seguridad ofrecida, por lo tanto, depende de la inmediata cercanía de una policía cotidiana.

Samborondón es, pues, desde la década pasada, la expresión más evidente de la polarización espacial de la sociedad guayaquileña y de un nuevo paisaje urbano que encuentra su contraparte en las masivas extensiones de barrios marginales y suburbanos. Estos dos tipos de ecologías, la de la opulencia y la de la pobreza, tienen también formas distintas de hacer noticia en los medios. Mientras que Samborondón regularmente aparece, a través de las páginas de farándula, cuando de actividades sociales relacionadas con su próspera economía y exclusiva vida nocturna se trata, los barrios margi-

nales son retratados ora como protagonistas de crónica roja ora como pobladores demandantes de acceso a recursos urbanos básicos.

Hasta aquí la historia retratada no nos dice nada particular al tratamiento mediático de las diferencias sociales para el caso guayaquileño. De hecho, la criminalización de los sectores populares es una dinámica que es inherente al propio discurso sobre la modernidad urbanística, donde *lo anti-social* se convierte en uno de los motivos civilizatorios privilegiados, y, por otro lado, la creación de ciudades satélites hipervigiladas es también un modelo importado de los suburbios de ciudades desarrolladas. Aunque tampoco sea particular a Guayaquil, uno de los agentes de la violencia más explotados por los medios es, desde hace dos décadas, el de las pandillas juveniles. Fueron precisamente éstas las que servitían, en la primera mitad de diciembre de 2004, como eje articulador entre histeria social, seguridad ciudadana y policía cultural. Los detonantes para una forma de miedo inédita en el medio fue la fantasmagórica aparición de tres cerditos.

En sus expresiones contemporáneas en Ecuador, el fenómeno pandillero data de mediados de los años ochenta, siendo sus manifestaciones delin cuenciales más notorias en el caso guayaquileño, si bien Quito tiene su propia tradición al respecto. A fines de aquella década, fue en Guayaquil, sin embargo, cuando la delincuencia juvenil asociada a pandillas sirviera para legitimar políticas de control y represión más amplias. “Estados de emergencia” fueron declarados por las autoridades provinciales con apoyo militar y policial del Estado central, con la finalidad de aplacar presuntas oleadas delin cuenciales que, no curiosamente, coincidirían con situaciones de crisis económica y política de gran envergadura tanto a inicios como a finales de la década pasada, esta última coincidente con la bancarrota generalizada del sistema financiero en 1999.

Las secuelas de estas decisiones fueron evidentes: la ciudad fue militarizada y los jóvenes y menores de edad de estrato popular masivamente encarcelados. La manipulación de la información sobre la dimensión del fenómeno pandillero, en particular, y de la delincuencia, en general, fueron una de las estrategias utilizadas por autoridades y medios para controlar el descontento social.

A inicios del siglo XXI, la violencia pandillera ha sido uno de los principales objetivos poblacionales tendientes a ser afectados por políticas represivas recientes tales como la de la actual alcaldía de Guayaquil cuyo slogan,

“Más Ciudad”, tiende a generar adhesiones ciudadanas al acelerado proceso de renovación urbana que ha tenido lugar desde hace cinco años atrás, cuando el emblemático Malecón 2000 fuera inaugurado. Elemento discursivo clave en la retórica de la renovación ha sido el de la seguridad ciudadana, que ha sido puesto en práctica recientemente mediante el programa “Más Seguridad”, un proyecto que amplía la cobertura policial de la ciudad y que, por primera vez, otorga la capacidad a empresas privadas de guardiana de controlar sectores urbanos más allá de los espacios públicos que la propia renovación ya ha semiprivatizado, como son, el propio Malecón y el Cerro Santa Ana, así como el boulevard principal del centro de la ciudad, la Avenida 9 de Octubre y sus calles aledañas.

La violencia pandillera de los años más recientes se caracterizaría por dos tendencias. La primera es hacia la fusión de distintas agrupaciones con la finalidad de ampliar su control territorial a través de estructuras asociativas de mayor envergadura conocidas como *naciones*. La segunda, vinculada pero no enteramente dependiente de la anterior, es la presunta mayor globalización del accionar de tales asociaciones. En la práctica, sin embargo, los aspectos esenciales a la delincuencia asociada a las pandillas continúan siendo los mismos.

Por un lado, la violencia es circular, esto significa que sigue siendo producida y resuelta dentro de territorios que coinciden mayoritariamente con barrios populares y marginales, aunque presuntamente el nivel de sofisticación delictiva sea más alto y las venganzas más sangrientas. Por otro, las conexiones globales se reducen a convertirse en apropiaciones locales de una simbología y un estilo extrapolado desde pandillas latinas basadas en distintas ciudades norteamericanas, tales como los *Latin King* y los *Netas*, como parte de un conjunto de expresiones que incluyen graffiti, música, gestualidad corporal, y estilos de vestido.

Dos hechos no relacionados inicialmente coincidieron en la primera mitad de diciembre de 2004. El plan “Más Seguridad”, que supone para su eficaz funcionamiento una alianza efectiva entre el gobierno local, la policía y la empresa privada, y los *Tres Chanchitos* tendiente a triplicar, en el corto plazo, el número actual de efectivos encargados del control de avenidas y calles.

Dentro de este plan, la Alcaldía participa mediante la dotación de bienes tales como camionetas para supervigilancia de la actividad callejera y la contratación de 4 empresas privadas de seguridad para cubrir 40 puestos de



observación situados, supuestamente, en las zonas de mayor actividad delin cuencial de la ciudad. Por su parte, la Policía Nacional ha ofrecido la ampliación de la fuerza policiaca afincada en Guayaquil y la coordinación y supervisión de las actividades de control asignadas a las guardiánias privadas. Finalmente, éstas últimas ofrecen, bajo contrato con la Municipalidad, el contingente humano para cubrir los puntos asignados.

La alianza de intereses diversos, por supuesto, no ha estado libre de polémicas. El propio Alcalde de la ciudad ordenó retirar las camionetas donadas a la Policía Nacional durante un fin de semana para *sacudir la conciencia* de las autoridades del Estado. Su orden obedeció al supuesto uso indebido de estos bienes, los mismos que, de acuerdo a sus denuncias, habrían sido asignados a otros cantones en la provincia del Guayas y no fueron restringidos al control de la ciudad de Guayaquil. La Policía respondió a regañadientes ofreciendo no sólo ejecutar el plan al pie de la letra sino a ampliar el número de ropas acantonadas en la ciudad. La asignación de las cuatro empresas privadas de vigilancia, finalmente, fue concertada con apenas escaramuzas sobre la inconstitucionalidad que medidas de esta naturaleza suponen al dejar gradualmente de lado, en la práctica, el monopolio estatal de la seguridad pública en manos privadas.

Disfrazada como *cooperación y apoyo* a la Policía Nacional, por parte del poder local a través de una de las fundaciones paramunicipales (Siglo XXI, cuyos guardias son conocidos por los vendedores ambulantes del centro de la ciudad como *los alemanes* por su trato agresivo y autoritario) y entidades empresariales privadas como la Cámara de Comercio del Guayas, la sesión ilegal del control de la ciudad fue debatido públicamente pero no al punto de cuestionar esencialmente sus potenciales efectos sobre la vida ciudadana.

Al tiempo que “Más Seguridad” fuera implementado con un contingente represivo que triplicará, en el corto plazo, al actual, sus primeros efectos no tuvieron relevancia alguna sobre el volumen de la actividad delictiva en la ciudad, así como tampoco lo hicieron durante el fin de semana que el Alcalde retirara los vehículos municipales. En el auge de la propaganda municipal sobre los beneficios del nuevo plan, tres creditos aparecieron esparcidos en las paredes de distintos sectores de la ciudad.

Visualmente, se trata de una plantilla en negativo con el relieve lateral del cuerpo de un cerdo, que siendo sopleteada la pintura sobre la misma, deja una impronta positiva sobre la superficie escogida. Se trata, por lo tan-

to, de una técnica clásica del rotulaje en una ciudad donde la misma va siendo rápidamente reemplazada por el diseño en computadora y el despliegue monótono y estandarizado de gigantografías en cajas iluminadas. De hecho, los cerdos, en ese sentido, resultan una anomalía en la nueva estética de un espacio público homogenizado a varios niveles: fachadas que deben guardar cierta cromática, baldosas que cubren las nuevas aceras, adoquines sobre las calles, postes sobreiluminados con la huella del nombre del Alcalde, y establecimientos comerciales cuyos rótulos deben ser modificados.

Dispuestos originalmente en solitario en sectores residenciales tales como Urdesa y partes del centro, sin que causaran preocupación alguna, esta vez emergieron de tres en tres en una locación distinta, la vía principal de Samborondón, a lo largo de la cual han sido instalados algunos establecimientos educativos asistidos mayoritariamente por habitantes del sector. De ahí en adelante, la vida social de los *Tres Chanchitos* tiene ribetes cuasi cómicos sino enteramente absurdos, pero finalmente decisivos del destino del espacio público en la ciudad de Guayaquil.

Un correo electrónico circularía dando cuenta del significado de los, ahora, preocupantes símbolos: se trataría de una venganza transnacional orquestada por los *Latin King*, pandilla latina de raigambre en Estados Unidos con matrices en Latinoamérica y España, uno de cuyos miembros habrían sido asesinado en España por un millonario ecuatoriano o por jóvenes pudientes residentes en la zona de La Puntilla en Samborondón.

Como los cerditos fueran pintados en tres colores diferentes, su cromática sería clave a la hora de la escenificación de un espectáculo violento que habría estado por desatarse en los días mismos en que el rumor fue cobrando vigor. Chanchos negros indicarían muerte, rojos matanza, blancos tranquilidad. Es significativo destacar que la asociación entre colores e implicaciones violentas fueran directamente una creación de noticieros televisivos, como para redondear un rumor que, por la magia de su exposición pública masiva, terminó convirtiéndose a una velocidad relámpago en noticia de última hora.

En el ojo por ojo de la lucha de clases, en este hipotético ajuste transnacional de cuentas que tendría lugar en la antesala misma del territorio habitacional de los banqueros extraditables, las autoridades de colegios y universidades de la zona, al unísono con padres y madres de familia, urgirían medidas precautelares. Por ejemplo, las clases fueron suspendidas inmediata-

mente en algunos establecimientos y charlas informativas sobre pandillerismo fueron organizadas *in promptu*.

Todos los noticieros locales de televisión y el principal periódico del país, El Universo, con referencias en primera plana, en materia de una semana empezarían asignándole valor de noticia al rumor, expandirían el mismo al conjunto de la sociedad como si de una venganza pandillera con conexiones internacionales se tratara, acogería la histeria de la elite que sintetiza la retórica fundamental de lo *anti-social* como vinculado a jóvenes de estratos populares y de composición étnica chola, negra y montubia, y moralizaría —una vez que su autor se revelara a la luz pública— sobre el castigo a quienes causaran este potencial daño social. Durante este drama mediático, *expertos* fueron consultados, angustiados pero también escépticos estudiantes de la zona entrevistados, y declaraciones policiales tomadas en cuenta. La noche previa a la declaratoria de autoría, después de días de escándalo, un oficial decía frente a las cámaras, pidiendo tranquilidad a la ciudadanía, que “la hipótesis que se barajaba era la de un estudiante de arte que se encontraba realizando un ejercicio de marketing”.

La ola del rumor y del escándalo empezó en el terror y terminó en el territorio del arte público, corral a donde los chanchitos habían pertenecido de principio a fin. Una fotografía del autor, un joven diseñador gráfico que guarda reputación como artista visual y que inclusive ha sido premiado en festivales organizados por el propio Municipio, borrando, junto a su novia, las imágenes de los chanchos originales fue el epílogo de esta historia.

Desde su concepción en tiempo de las recientes elecciones de octubre de 2004, Daniel Adum Gilbert, su autor, concibió el proyecto como una crítica a la *chanchocracia*, un término acuñado por él para formular una crítica al establecimiento político del país. Un juego de palabras que viene bien a la hora de ver las riñas frecuentes y los artilugios utilizados por la clase política al momento en que Ecuador es declarado internacionalmente como el país con los partidos políticos más corruptos del mundo.

Pero el proyecto *chanchocracia*, al haber sido concebido e inicialmente realizado durante la elección de representantes al poder local y seccional, y al haber sido emplazado en las calles de Guayaquil, y, al haber suscitado las reacciones que aquí han sido descritas, guarda relación directa no solamente con la democracia en abstracto sino también con el nuevo ordenamiento urbano. De hecho, la resolución del proyecto —y la culminación de la ola de

rumores- tuvo lugar mediante la entrega del artista en la oficina de la Dirección de Justicia y Vigilancia del Municipio, con latas de pinrura de pintura en mano y dispuesto a enmendar el daño.

En un acto final de justicia poética, el del sometimiento del artista, éste utilizó pintura gris para cubrir los chanchos, dejando la fantasmagoría de su efímera existencia impregnada como memoria de un comenrario sobre la política que se halla vedado por el hecho de ser no canalizado a través de la propaganda partidaria proselitista sino como expresión espontánea, individual y completamente desarticulada de aquellos movimientos que ven en el discurso organizado de la ciudadanía y la sociedad civil la única forma legítima de tener una voz sobre el conflicto social.

En Guayaquil, la gestión cultural, en general, y las intervenciones artísticas en el espacio público, en particular, se hallan enteramente en manos oficiales. De hecho, otro elemento retórico de peso para propagandizar los beneficios de la renovación urbana, es el del crecimiento de la oferta cultural y, como resultado de ello, de la *autoestima* de los y las guayaquileños/as. Por ejemplo, existen un auge de festivales, concursos y salones organizados por el cabildo periódicamente, y una serie de murales comisionados por el Municipio han sido dispuestos bajo distintos pasos a desnivel en vías de gran afluencia.

Aparatos tales como festivales y concursos, en un medio donde espacios alternativos son prácticamente inexistentes, ha conllevado a la explotación promocional del trabajo artístico y a la canalización pastoral de su trabajo. La retórica de la renovación urbana es, de hecho, crucial para el apuntalamiento de nuevas nociones de cultura cívica, una de cuyas expresiones es el respeto irrestricto de los bienes públicos y privados, lo cual es reforzado por el aparato legal que, en el caso en ciernes, reza literalmente: "... los desadaptados que manchen o dañen la propiedad pública o privada, serán sancionados con la multa (del doble del valor de la pintura y mano de obra) ... y, además, con prisión de siete días y con el cumplimiento del trabajo comunitario de pintar diariamente las paredes manchadas o dañadas".

Toda forma de intervención artística en el espacio público que careciera de la bendición municipal, por lo tanto, corresponde a un acto vandálico, mancha o daño. El hecho de que la reacción pública a esta acción, aquella escandalosamente construida por los medios, fuera formulada de partida en el lenguaje de la lucha de clases (*un millonario, jóvenes millonarios, vs. los*

*Latin King*), sin embargo, alude al ordenamiento urbano como una forma de creación de fronteras espaciales y de separación entre los polos prósperos, expresado por el entorno de Samborondón, y, el más indefinido de las zonas marginales. El terror despertado es un efecto de la transgresión de tales fronteras, las mismas que son cuidadosamente precauteladas por los cabildos y sus empresas de vigilancia privada.

En el enclaustramiento de los habitantes de Samborondón y sus fantasmales justicieros, los jóvenes pobres de Guayaquil, en enclaves mutuamente excluyentes, reposa la emergencia histórica del problema. Una mancha delineada en el contorno de cerdos, invadiendo zonas precauteladas. El *daño a la propiedad privada* tomó ribetes conspirativos y terroristas por el hecho de tener como objeto de potenciales ataques a la propia juventud de los enclaves privilegiados. Esta es, precisamente, la peor pesadilla de Samborondón: la ilusión de seguridad que fronteras artificiales crean y la diferenciación de distintas jerarquías de ciudadanía que las mismas fomentan ideológicamente para designar como *desadaptados* o *antisociales* a jóvenes de estratos populares.

## Conclusión

El plan “Más Seguridad” radicaliza estos efectos ilusorios y los extiende al resto urbano, haciendo uso para ello de compañías privadas de seguridad que cuenran con personal armado de dudosa preparación en relaciones humanas, exponiendo a la ciudadanía a la internalización de ideas sobre seguridad que, en la práctica, restringen sus derechos ciudadanos por la disciplina del miedo, y apuntalando una lógica de vigilancia y silencio que el caso de los *Tres Chanchitos* pusiera en cuestionamiento de la manera más ingenua y cómica, pero, finalmente, también prejuiciada, racista y paranoica.

El orden encarnado por los urbanistas como efecto de la coreografía del poder local orquestada bajo la retórica de “Más Seguridad”, forma parte de los efecros disciplinarios de la renovación urbana, los mismos que, si bien han sido supervigilados con guardianes armados de carne y hueso, guardan relación con una actitud histórica frente a la democracia y el poder que ha depositado en un proyecto político determinado —el socialcristiano— la capacidad para decidir aspectos claves en la esfera pública que terminan influen-

ciando la vida íntima de los ciudadanos durante las últimas dos décadas. En este sentido, el miedo de padres de familia, estudiantes, y autoridades escolares es no solamente histeria social sino expresión íntima de sentidos de seguridad que han sido construidos históricamente como producto de las nuevas retóricas sobre renovación urbana y seguridad.

El autoritarismo emergente a inicios del siglo XXI en Guayaquil, por lo tanto, reposa en una serie de reformas arquitectónicas y urbanísticas, así como en la generación de un ambiente de histeria social que legitima desde el control literal de los cuerpos hasta la anulación gradual del espacio público. El propio centro de la ciudad es un ejemplo claro de esta dinámica, con malecones renovados en donde el paseo, el manejo corporal y el descanso de los ciudadanos está estrictamente normado (inclusive con letreros que literalmente rezan “se guarda el derecho de admisión”, prohibiciones de besarse públicamente por considerárselo obsceno, y códigos de etiqueta para hacer uso de las bancas y bienes).

De hecho, la arteria principal de la ciudad, el Boulevard 9 de Octubre, cuyas esquinas fueran tradicionalmente apropiadas por distintos sectores ciudadanos, desde jubilados y discapacitados hasta grupos juveniles de estratos populares, fue rediseñado con la idea de promocionar paseos que tuvieran el mayor flujo posible. Con pocas bancas dispuestas peligrosamente cerca de las calles y prácticamente al mismo nivel del tránsito vehicular, árboles y palmeras que escasamente producen sombra puesto que se hallan dispuestos para potencialmente brindarla a los autos parqueados y no a los peatones, y con un sistema de semaforización que promueve un cruce acelerado de las principales transversales, los transeúntes deben enfrenar todavía algunos problemas derivados de una lógica según la cual ellos son la última rueda del coche.

Así, por ejemplo, las baldosas de cerámica colocadas sobre las aceras representan un peligro gravísimo puesto que son extremadamente deslizantes cuando se ven mojadas. Como en los propios malecones y en las nuevas zonas regeneradas como la arteria comercial de Urdesa, un barrio situado al norte de la ciudad y que sirviera de asentamiento de clases pudientes desde los años cincuenta hasta los años ochenta, esquinas donde la afluencia de peatones es enorme (verbigracia la de Pedro Carbo y 9 de Octubre), largas jardineras ornamentales fueron colocadas hasta el borde mismo de la calle, promoviendo un efecto perverso.

En ellas, los transeúntes para continuar su camino lo hacen directamente sobre las calles adoquinadas, compitiendo directamente con el tráfico vehicular. Plazas que antiguamente sirvieran para la asociación espontánea de la gente para disfrutar de espectáculos brindados por artistas de diversa índole son controladas al detalle, con amonestaciones promovidas por el uso de silbatos cuando alguien se atreve a descansar al filo de una pileta, por ejemplo.

El proceso de limpieza sociológica ha sido exitoso en las zonas hasta donde llegan las fronteras de la renovación urbana. Los vendedores informales fueron o confinados a mercados con escasa afluencia de compradores, en el mejor de los casos, o simplemente expulsados. En uno de los casos más dramáticos, asociaciones de discapacitados que tenían acceso a la venta de lotería y la prestación de servicios telefónicos de alquiler, fueron desplazadas sin brindarles alternativa alguna de empleo. No sólo los discapacitados han sido invisibilizados, sino también los mendigos y los proveedores de comida típica.

Los primeros, especialmente durante las noches y los fines de semana, reaparecen para apropiarse de zonas que todavía guardan el sistema de portales para cobijarse como pueden durante la noche. Los vendedores de comida fueron reemplazados por un sistema de kioscos que promueve el consumo de comidas rápidas favoreciendo el acceso a medianos comerciantes antes que a los pequeños capitalistas que, siendo autoempleados, habían dependido de la economía del centro por décadas enteras. En las fronteras de la renovación, sin embargo, se encuentran estos mismos actores pero esta vez mayormente marginalizados especialmente porque su desplazamiento significa situarse en zonas de menor circulación.

Presentada la limpieza sociológica y el ordenamiento arquitectónico como beneficios para crear un mercado turístico -sector de servicios que es uno de los principales beneficiarios de estos procesos— los urbanistas mismos interiorizan el ascetismo contemporáneo, el mismo que incluye fachadas, paredes y muros impecables cuya desfiguración mínima, como en el caso de los *Tres Chanchitos*, termina generando adhesiones negativas por parte del ciudadano común. La espectacularización de la renovación urbana va de la mano del silenciamiento en la esfera pública bajo penas de penitencia y castigo, las mismas que generalmente no son necesarias, salvo en el caso de informales y mendigos quienes pagan su presencia con decomisos, prisión y/o desplazamientos forzados.

Para la mayoría de los ciudadanos comunes, sin embargo, la renovación ha sido apropiada desde los resquicios que el sistema les permite, esto es como lo que es esencialmente, un espectáculo orquesrado desde el poder local para crear ilusiones democratizantes que terminan convenciendo a los urbanistas del cambio. Un cambio que es idolatrado con el culto a un espíritu de escaparate. La noción de *autoestima* ha sido la fórmula retórica bajo la cual el poder y sus discípulos terminan conjugando la magia comercial del poder local y del Estado. La lógica de la *producción turística* es la clave para entender la renovación urbana en el caso guayaquileño. El control, la vigilancia y la privatización del espacio público, acompañan la creación de simulacros de modernidad para el mero placer consumista, un placer que nunca ha sido muy democrático.



# Patrimonio cultural e identidad urbana

## —una gestión compartida para el desarrollo económico—

Silvia Fajre\*

El sentido de la palabra *Patrimonio Cultural* tiene muchos contenidos y matices, tantos como son los bienes culturales que hacen a nuestra identidad, que heredamos de nuestros antepasados y que legaremos a las generaciones venideras. Merecen reconocerse como bien cultural y generan un interés múltiple. Hacen referencia a lo que la comunidad reconoce y carga de tal contenido. Por eso es impensable una calificación de carácter meramente técnica ya que el patrimonio no puede reconocerse y cuidarse sino es con y para su comunidad.

Hemos evolucionado desde la concepción de la valoración a partir de lo estético, pasando por lo histórico, llegando a lo documental y simbólico. Hoy es posible afirmar que en los últimos años la sociedad ha empezado a comprender el valor social de los bienes culturales, tanto unitarios como los que hacen referencia a agrupaciones o sectores urbanos de valor, como parte importante en la construcción y el fortalecimiento de la identidad de una comunidad.

Existe un aspecto o una faceta poco profundizada: el valor económico y el potencial de los bienes de valor patrimonial, como dinamizador de recursos, generador de empleo, como desarrollo económico. El patrimonio, bien no renovable, se constituye en un capital generado por el conjunto de la sociedad. Posee un valor intrínseco social y cultural al que se le suma su valor económico, que incide positivamente. Es vital no solo su protección sino su incorporación a la totalidad de los aspectos referentes al desarrollo cultural

\* Subsecretaría de Patrimonio y Secretaría de Cultura, Gobierno de Buenos Aires.

y económico de una sociedad. Esta vinculación debe darse en el marco del concepto de sustentabilidad de los recursos.

La comunidad y el propio Estado tienen la obligación de proteger los valores patrimoniales, acrecentarlos, potenciarlos y guardar en ellos una expresión cabal de sustentabilidad, ya que su degradación o pérdida implica un alto riesgo social y económico.

La conservación, preservación, y sustentabilidad de la oferta patrimonial, incrementa el capital social manteniendo la identidad y la memoria colectiva a nivel local, optimizando las relaciones internas del tejido social al mismo tiempo que es generador de ocupación laboral y riqueza. El patrimonio sostenido revitaliza usos degradados o no productivos y, en los casos de áreas de valor, mejora la oferta urbana comercial en general para conseguir la ciudad que se desea para los ciudadanos y para los visitantes.

El atraso del tema en la agenda política de nuestro país, significó una gran dispersión de esfuerzo y una política por lo menos errática y confusa apoyada en esfuerzos puntuales, casi siempre no articulados, con los consiguientes resultados. Esto se refleja claramente cuando se recopilan todos los antecedentes legales o de programas. Los resultados son fragmentarios en su enfoque, porque muchos de ellos se desarrollaron subsumidos en distintas reparticiones, fueron discontinuos a lo largo del tiempo, o sufrieron un desarrollo aleatorio según la importancia que le dio cada gestión en un avance espasmódico, con fuertes retrocesos. Podemos asegurar que la conciencia del valor patrimonial está presente hoy en la gestión del estado y en los intereses de los organismos intermedios y privados.

Un *recurso patrimonial* acompañado de una gestión cultural interactiva, se presenta al mercado como *oferta cultural* mediante un camino de promoción y comercialización. Incorporado al mercado es apropiado como *producto cultural* tanto por el ciudadano como por el visitante. Este camino de incorporación al mercado requiere de medidas que articulen intereses y beneficios de los actores involucrados en función de la búsqueda de una probada demanda social. En la medida en que los intereses de quienes se benefician por la gestión, quienes la promueven y quienes pagan por ella, se complementen, el proceso garantizará la sostenibilidad del recurso y su expansión en correspondencia directa con la magnitud y valor del patrimonio comprometido.

La protección y el incremento del patrimonio como herencia social identitaria del ciudadano requiere que los *productos culturales* alcancen:

- **Sostenibilidad.** Poseer en sí la capacidad de auto recuperación y protección. Ser dinamizadores de la economía ya que es este aspecto el que los sostendrá en el tiempo. Requieren además acciones de fomento exteriores a ellos mismos que se sumen a sus propias virtudes generadoras.
- **Atractividad.** Es fundamental potenciar su singularidad y la calificación de sus características. Este atractivo debe estar basado en la autenticidad y originalidad del producto y;
- **Rentables.** Los componentes de la oferta cultural en sí misma debe ser generadores de recursos. La ecuación *rentabilidad-inversión* debe ser buena y expresar con claridad los saldos positivos para ser considerada rentable.

Desde distintas áreas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, se han coordinado acciones en torno a un programa conjunto, destinado al mejor aprovechamiento de las oportunidades que se presentan para nuestra ciudad. Buenos Aires es una ciudad con acciones y estrategias que potencian la prolífica actividad cultural y su rico patrimonio urbano, buscando potenciar el capital estratégico con que la ciudad cuenta con relación al desarrollo productivo y la generación de empleo. Posee programas que se proponen organizar, articular y estimular acciones e iniciativas relacionadas con la producción de bienes culturales y con su oferta al poblador y al visitante, haciendo foco en el desarrollo y crecimiento de los sectores y actores que lo motorizan. Estos programas se dirigen a la totalidad de la ciudad y algunos de ellos específicamente al área de su Casco Histórico: San Telmo y Montserrat.

Tanto los programas culturales orientados a todos los barrios, como el Plan de Manejo y Revitalización de San Telmo y Montserrat, se encaran planteando una nueva forma de gestión. Tomando al usuario del barrio no solo como destinatario del plan sino como sujeto partícipe en la toma de decisión, es consultado e integrado en diferentes modalidades de trabajo en las distintas etapas. Este proceso hace que los programas adquieran una impronta territorial importante para su permanencia en el tiempo.

Los programas son ejecutados, en forma conjunta, por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, asociaciones intermedias, otras áreas institucionales locales y nacionales, organizaciones externas y los vecinos en general. Esta modalidad permite un mayor grado de participación y compromiso de

los distintos actores. Se apunta a establecer mecanismos más abiertos que permitan optimizar los recursos disponibles y retroalimentarse con la participación de todos los involucrados. El fortalecimiento del entramado social es una parte significativa de los beneficios.

Dentro de las políticas de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural, se han desarrollado numerosos programas que convergen en la acentuación del potencial cultural de la ciudad. La búsqueda de la sustentabilidad, la potencialización de los atractivos y la rentabilidad de la oferta cultural y patrimonial son su foco de atención.

### **Programa de bares notables**

Los bares notables de Buenos Aires son identitarios del ser porteño. Esta concepción está presente en el Programa de Protección y Promoción de los Cafés, Bares, Billares y Confeiterías Notables de la Ciudad de Buenos Aires, el cual tiene su origen en la Ley No. 35, la que establece: “Se considera como Notable, en lo que se refiere a esta Ley, aquel Bar, Billar o Confeitería relacionado con hechos o actividades culturales de significación; aquel cuya antigüedad, diseño arquitectónico o relevancia local le otorguen un valor propio”.

Dicha Ley crea la Comisión de Bares, establece las instituciones integrantes - Departamento Ejecutivo, Legislatura y Representantes empresariales<sup>1</sup>- y plantea los objetivos: rescatar y proteger, a través del accionar público y privado, lugares que pertenecen a la memoria colectiva y forman parte de la vida cotidiana de la ciudad; contribuir a su puesta en valor y difundir esta diversidad de espacios de encuentro; vitalizar estos lugares valiosos de la ciudad.

Proteger un uso, es muy difícil si no se fortalece su autosostenibilidad. Para ello el Programa considera cuatro ejes de acción: difusión; promoción y realización de actividades culturales; otorgamiento de subsidios,

1 Poder Ejecutivo del gobierno de la ciudad de Buenos Aires: Secretaría de Cultura, Subsecretaría de Patrimonio Cultural, Subsecretaría de Turismo, Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural, Dirección General de Patrimonio; Poder Legislativo de la ciudad de Buenos Aires: Comisión de Cultura y Comunicación Social, Comisión de Desarrollo Económico, Empleo y Mercosur, Comisión de Turismo y Deporte; y organizaciones empresariales vinculadas al sector.

asesoramiento y ejecución de obras de puesta en valor; asesoramiento en marketing

La difusión, a través de Planos de localización, dípticos de cada bar en castellano y en inglés, libro de los bares notables (segunda edición), señalamientos, dípticos y posters, resulta de gran importancia para posicionarlos en el imaginario colectivo.

A fin de fidelizar su clientela y convocar a una nueva, en los últimos años se estableció, para un conjunto de bares, una programación artística que cambia mensualmente. El tipo de espectáculo se establece acorde al perfil del lugar y la contratación de los artistas y los aspectos técnicos (sonido e iluminación) se solventan con fondos del gobierno de la ciudad, logrando de esta manera favorecer al bar con un nuevo atractivo, a los vecinos que con una consumición mínima puede disfrutar de un espectáculo de calidad y a los artistas se le da una mayor visibilidad.

Se realizaron asesoramientos técnicos para la puesta en valor de los edificios y se otorgaron subsidios para mejoramiento edilicio fortaleciendo su identidad. Incluyen tareas de puesta en valor (diagnósticos/ pliegos técnicos/ control de obra) en algunos bares; y el relevamiento de patologías en otros.

Respecto al asesoramiento en marketing, esta línea de acción ha sido vital ya que no todos pueden contratar estudios de esta naturaleza, por lo tanto el Gobierno de la ciudad contrató un especialista para analizar las distintas potencialidades y debilidades de estos bares y para mejorar su sustentabilidad.

Los principales beneficios se pueden medir en tres ejes a saber: la puesta en valor de patrimonio tangible e intangible a través de los subsidios, el asesoramiento técnico y las prácticas profesionales; la relación entre accionar público y privado encarada como gestión compartida; y la importante acción dinamizadora sobre la economía por medio de la generación de actividades y asesoramiento en marketing para el reposicionamiento de los bares.

La efectividad del Programa dio como resultado inmediato la creciente solicitud de bares y artistas para ser incorporados en el mismo. También se produjo, en algunos casos una recontractación a cargo de los respectivos bares, de los artistas que habían sido convocados por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Es interesante señalar que los bares no catalogados hoy repiten la modalidad de programación artística en sus locales.

## Programa Estudio Abierto

El Programa Estudio Abierto es un festival multidisciplinario de las artes que tiene como protagonistas a los artistas y los barrios que ofrecen su fuerte perfil cultural a la ciudad de Buenos Aires. Organizado desde noviembre del año 2000 ya recorrió 6 barrios de la ciudad. El objetivo del Programa es potenciar la formidable energía cultural que posee un barrio otorgándole una mayor visibilidad y generar un espacio comunitario donde los artistas y el público tienen la posibilidad de encontrarse e intercambiar experiencias.

Cuena con la participación de artistas locales y del exterior, de primer nivel. Las muestras, organizadas por destacados curadores son reconocidas como una experiencia de cruces generacionales en las que coinciden grupos consagrados y emergentes. Con las actividades para los asistentes, artistas y vecinos, se despliega en cada edición una versatilidad extrema.

El eje del evento es la apertura de estudios de artistas del barrio al público. Se accede a ellos a través de recorridos por el área con guías especializadas. Muestras de arte contemporáneo, intervenciones urbanas, videoarte y proyecciones de cine experimental conviven con *work in progress* de danza y teatro, recitales de poesía y mesas debate. Desfiles de moda, ferias de diseño, de revistas y de sellos discográficos independientes con recitales de música en vivo completan la cara más alternativa del festival. Toda la oferta cultural del barrio tiene lugar en plazas y diversos espacios no convencionales especialmente ocupados en la oportunidad de manera tal que quedan incorporados en la muestra como parte del escenario. Por lo general, se eligen enormes galpones vacíos que funcionan como vidriera temporal de las tendencias más contemporáneas y vanguardistas del arte local, a los que se busca integrar al barrio de una manera vital. Esta impronta en el espacio urbano conforma una dinámica que continúa presente luego de finalizado el evento.

Hasta la actualidad se han realizado en los siguientes barrios: San Telmo en el 2000; Palermo y La Boca en el 2001; Abasto y San Telmo/Montserrat en el 2002; Retiro (ex Tienda Harrods, hasta ese momento cerrada) en el 2003 donde se verificó una asistencia de más de 250.000 personas. En el 2004 se llevó a cabo en la Avenida de Mayo y el barrio Congreso y se tomó como espacio motor el edificio de la Confitería del Molino (aproximadamente 800 m<sup>2</sup>). Esta confitería (actualmente también está cerrada) conforma uno de los edificios más allegados a la memoria colectiva del porteño.

Estudio Abierto ha buscado hilvanar el capital cultural de un territorio para otorgarle a la actividad del barrio una proyección masiva. Si bien el punto de partida es la propia vida local, el objetivo es integrarla a nuevos públicos, atravesados por varios intereses y generaciones. Este evento que en cada edición adquiere mayor envergadura y se ha ido instalando en la agenda artística de nuestra ciudad, es una pieza importante como movilizadora de recursos artísticos ya que intervienen gran parte de los actores y agentes involucrados en la producción artística. Es al mismo tiempo una excelente vidriera de nuevas tendencias y un buen vehículo para la formación de público en artes.

El efecto que produce Estudio Abierto en el territorio no se limita al período en el que se realiza el evento ya que actúa como *disparador* de acciones, favorece vínculos entre actores y aprovecha potencialidades que se prolongan en el tiempo.

### Plan de manejo de Casco Histórico

El Casco Histórico constituye un sector urbano dotado de un valor patrimonial, simbólico y afectivo superlativo porque atesora parte importante de la historia y memoria de nuestro país. Esta situación la carga de un neto valor referencial, siendo ese carácter de *memoria urbana* lo que le confiere una singular catalogación que alcanza relevancia tanto en el contexto mismo de la ciudad como para el resto del país. Constituye una valiosa base física para la construcción de la memoria de los habitantes que encuentra su correlato y su principal razón de ser en el creciente interés de la comunidad en conservar su patrimonio, como respuesta a la necesidad de mantener su identidad e imagen. La particular localización centralizada de recursos culturales del país, le imprime al sector un rasgo distintivo que deriva en un fuerte potencial turístico y económico.

Todo el sector cuenta con una política estatal sostenida, formulada desde una unidad de gestión administrativa<sup>2</sup> encargada de proyectar y ejecutar los principales lineamientos de la gestión para el sector. Éstos se expresan en

2 Dirección General Casco Histórico dependiente de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Gob. BA.

el Plan de Manejo que comenzó a gestarse e implementarse a partir del año 1989 y que aborda cuestiones tanto patrimoniales como económico sociales. El Plan tiene una visión integral y no solo actúa sobre el espacio físico, sino que promueve actividades culturales de revitalización. El eje de su propuesta se basa en dos aspectos estructurales interdependientes: la normativa urbanística, que define las posibilidades de actuación del Estado, donde se establecen los instrumentos de protección del patrimonio, se regula el uso y se orientan las distintas intervenciones; y el proyecto urbano y su gestión, que con una visión integral define las estrategias de intervención para el sector a partir de programas, subprogramas y proyectos específicos, temáticas presentes en el área.

Los objetivos del Plan de Manejo son:

- Revitalizar un área central y estratégica para el desarrollo de la ciudad, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.
- Mejorar el sentido de identidad y pertenencia.
- Potenciar el casco histórico como recurso para el turismo cultural.

Los objetivos consideran en sus componentes los ejes centrales que poseen los planes destinados a la conservación de áreas o sitios de interés: la sustentabilidad, atractividad y rentabilidad. Consideran la revitalización y reactivación como ejes de sostenimiento.

Los programas incluidos en el Plan de Manejo son<sup>3</sup>:

- Programa de divulgación y concientización del patrimonio.
- Programa de mejora ambiental del espacio urbano.
- Programa de conservación y puesta en valor de edificios patrimoniales.
- Programa de promoción de las actividades económicas y socio-culturales.
- Programa Escuela Taller.
- Programa de consolidación residencial.
- Programa de equipamiento y servicios comunitarios.

3 Todos los datos son extraídos del Plan de Manejo del Casco Histórico. DGCH. 2004.



Los diferentes programas apuntan a establecer mecanismos de gestión más abiertos, que permitan optimizar los recursos disponibles y retroalimentarse con la participación de todos los actores involucrados. El fortalecimiento del tejido social es una parte significativa de estos beneficios.

### Resultados de una gestión compartida

El concepto de valor patrimonial de áreas protegidas y no sólo de edificios de valor nos hace comprender que las políticas destinadas a su sustentabilidad deben conjugar todas las variables necesarias para lograr vitalidad. El estudio del impacto de los programas anteriormente descritos son claramente georreferenciables y por lo tanto generan impactos territoriales.

Para evaluar el impacro territorial, se tomó el área más destacada por su valor emblemático dentro de la ciudad: el polígono del Casco Histórico. La política de gestión patrimonial del área, las acciones de fortalecimiento y puesta en valor orientadas a la sustentabilidad hoy permiten establecer algunas conclusiones<sup>4</sup>.

La convivencia entre el patrimonio cultural y la actividad económica muestran complementariedad y la interacción entre ellos evidencia los ejes de desarrollo.

La vitalidad de toda área histórica patrimonial depende de tres componentes: la actividad residencial, la actividad cultural y la actividad comercial. A medida que van interrelacionándose las tres, es cuando se presentan los mejores índices de vitalidad.

El aporte de lo residencial es el *plus* que amplía los usos horarios, de consumo diario, de peatonalidad y de movimiento urbano. El valor patrimonial sólo como calidad edilicia no basta para generar movimiento.

El conjunto de los componentes del binomio vitalidad/soporte es el que debe ser considerado por la actividad pública de manera que las políticas destinadas a la conservación y revitalización de áreas históricas, se realicen en forma conjunta con la actividad privada. Para ello es, que desde el gobierno existe una política de gestión compartida con numerosas

4 Estas surgen de un estudio realizado desde el Programa Gestión del Patrimonio como Recurso Económico (GEPRE), con el Centro de Estudio para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM).

instituciones y organizaciones, así como con el residente y actividades productivas.

La existencia de un Plan de Manejo Integral para el Área, habla de una planificación sostenida en el tiempo. Asesoramientos gratuitos para mejoramiento de frentes, propuestas para iluminación de edificios públicos y privados, líneas de subsidios y créditos para MiPyMEs localizadas en el sector, son algunos de los incentivos generados desde la Subsecretaría de Patrimonio Cultural y desde la Secretaría de Desarrollo Económico. Políticas de radicación de empresas, y de asesoramiento gerencial para el mejoramiento de los servicios acompañan la tarea. También se generan y promueven calendarios anuales de actividades culturales y recreativas que hacen del sector un lugar privilegiado.

La medición de la variación del crecimiento de locales, ha sido para nuestra gestión un importante instrumento de evaluación de los efectos que las actividades e inversiones-como los que se describen en este trabajo- producen sobre un territorio. Los tres programas que se presentan sintetizan un modelo de trabajo, que se lleva adelante desde la Subsecretaría de Patrimonio Cultural. Forman parte de una política de gestión del patrimonio interactuada, donde se parte de la concepción de que éste acervo generado por la sociedad es en un elemento identitario y a la vez un capital económico generador de actividades productivas y movilizador de recursos.

# Quito: los desafíos en los nuevos tiempos

Diego Carrión Mena

## Introducción

### *El entorno global del desarrollo y la urbanización*

Durante las últimas décadas y a inicios del siglo XXI la humanidad enfrenta grandes cambios, acelerados y continuos. Entre otros fenómenos, la evolución técnica y científica ha significado el paso de la economía industrial a otra, basada en la capacidad de aplicar y desarrollar el conocimiento, en constante innovación.

La nueva era civilizatoria se expresa en la irrupción de tres fenómenos que influyen la dinámica económica, cultural y política de las sociedades contemporáneas: la globalización de la economía, la sociedad del conocimiento y la emergencia de la ciudad-región.

### *La geopolítica contemporánea y las ciudades-región*

En el entorno global se observan cambios sustanciales experimentados por el estado-nación, que se expresan en al menos dos fenómenos: la regionalización (que responde a las demandas de autonomía de ciudades y regiones) y la supranacionalización (que provee marcos regulatorios para la globalización). Hay una evidente emergencia del poder subnacional: el agotamiento de la gestión centralista del Estado; la ciudad-región como espacio de gobernabi-

\* Director General de Gestión del Desarrollo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

lidad democrática; y, los distritos innovadores en los nuevos circuitos de la economía mundial.

### *Las ciudades en la sociedad contemporánea*

Es ampliamente reconocido que las ciudades y regiones serán motores desarrollo y eje de las sociedades en el siglo XXI. Las grandes ciudades constituyen nodos de infraestructuras avanzadas de complejas redes de flujos de información, capitales, mercancías y personas, y así organizan y sustentan la economía mundial.

Para lograr una inserción adecuada a las nuevas tendencias globales, las ciudades—región están obligadas a: articularse a los sistemas de flujos globales; a calificar sus recursos humanos, infraestructuras y servicios para crear condiciones que atraigan inversiones, generen empleos, incrementen las exportaciones y aseguren calidad de vida para toda la comunidad; y, a gestionarse con la corresponsabilidad y coparticipación de todos los actores sociales e institucionales con unas municipalidades que modifiquen sus roles tradicionales.

### *Los procesos de urbanización*

El proceso de urbanización en América Latina, asociado con los cambios en el área rural y con la industrialización de base urbana, aceleró a mediados del siglo XX las corrientes migratorias hacia las ciudades. El mapa demográfico de la región cambió drásticamente y ahora, al inicio del siglo XXI, vivimos en sociedades altamente urbanizadas: cerca de tres cuartas partes de la población de América Latina vive en ciudades.

Debido a la velocidad de los cambios demográficos, a los modelos económicos y a la incapacidad del sector público de atender las demandas de la nueva población urbana, las ciudades han acumulado problemas de diverso orden.

Algunos de los problemas derivados de la urbanización son: incremento de las desigualdades sociales y de la pobreza; déficit en la provisión de servicios básicos: agua potable y saneamiento; precariedad en la solución a las necesidades de vivienda; aumento de la contaminación; inadecuada solución a las necesidades de movilidad urbana: vialidad, transporte público y tránsito; limitada cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; aumento de la inseguridad; y, dificultades de gobernabilidad

## Los gobiernos locales y el desarrollo económico y social

### *El nuevo rol de las municipalidades frente a los desafíos contemporáneos*

Las municipalidades, de cara al siglo XXI, deben superar patrones y roles caducos, por lo que deben:

- Modificar y complementar su rol de simples prestadoras de bienes y servicios y convertirse en verdaderos gobiernos locales promoviendo el desarrollo integral de sus territorios.
- Convertirse en promotoras del desarrollo de centros de producción y difusión de conocimientos.
- Crear condiciones para que la creatividad y capacidad de innovación de personas empresas e instituciones que propicien un desarrollo acelerado de la sociedad local.

### *Dimensiones del desarrollo local*

El desarrollo local consiste en un proceso de crecimiento y cambio estructural de la ciudad que contempla tres dimensiones:

- Económica: empresarios locales usan eficientemente los factores productivos, aumentan la productividad y mejoran la competitividad en los mercados.
- Sociocultural: instituciones locales fortalecidas, funcionando en redes, generan relaciones de confianza que sirven de base al desarrollo.
- Política y administrativa: las políticas y acciones del gobierno local crean un entorno favorable a la producción e impulsan el desarrollo.

## La planificación estratégica

### *Una planificación estratégica concertada y con visión estratégica*

Para enfrentar los desafíos de la urbanización y de las nuevas condiciones del entorno se requiere actuar en el presente con visión de largo plazo, en con-

certación con todos los actores urbanos. La tradición y las experiencias en la región de América Latina demuestran que la sola planificación física ha sido insuficiente para enfrentar los problemas de las ciudades.

Es necesario, por tanto, trabajar en *proyectos estratégicos* que apunten a desatar procesos sinérgicos de desarrollo económico y social en los cuales participe la sociedad local.

### *Una planificación concertada y con visión estratégica*

El Distrito Metropolitano de Quito, a través de su Municipalidad, impulsó en el 2004 una iniciativa que ha permitido que contemos con un Plan Estratégico de largo plazo. El “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el año 2025”, es un plan concertado con la sociedad quiteña y que se convierte en una *carta de navegación* que trasciende los períodos administrativos de la gestión municipal y ha sido sancionado como Ordenanza Metropolitana.

El Alcalde Paco Moncayo inicia su segunda administración en Enero de 2005 con la agenda establecida en el “Plan de Gobierno 2005-2009. Quito Hacia el Bicentenario”, que se enmarca dentro del *Plan Equinoccio 21*.

## **La gobernabilidad en democracia**

### *La participación ciudadana como motor del desarrollo local*

Los nuevos desafíos que deben enfrentar las ciudades para lograr mayor equidad, solidaridad y eficiencia, requieren de una profundización de la democracia. Por eso:

- La Municipalidad, en tanto representa el interés colectivo y la conducción del desarrollo local, debe asumir un liderazgo para promover y sustentar su acción en la participación ciudadana.
- La ciudadanía –en su diversidad- debe constituirse en actor central en la planificación y en la toma de decisiones. Quito ha desarrollado desde el año 2001 el Sistema de Gestión Participativa.
- Establecer sistemas transparentes de formulación y aplicación de políticas públicas, con rendición de cuentas y veeduría social.

### *Sistema de gestión participativa*

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito ha implementado desde el año 2000 el Sistema de Gestión Participativa con el fin de establecer mecanismos que permitan profundizar la democracia y crear corresponsabilidad y coparticipación social en la gestión del desarrollo local. El sistema incluye: Cabildo Quiteño, Cabildos Territoriales (zonales, sectoriales y barriales), Consejos Sociales y Temáticos (metropolitanos y zonales), y Corporaciones (participación público-privada).

### *Los actores de la asociación público-privada*

Para enfrentar los desafíos que debe enfrentar Quito se requiere afianzar los procesos ya iniciados y exitosos de asociación y participación público-privada en proyectos estratégicos y que involucran a:

- Sector público: Municipalidad, Gobierno Provincial e instituciones del Gobierno Nacional.
- Sector privado empresarial: cámaras de la producción y gremios empresariales y profesionales.
- Sector académico: Instituciones de investigación, universidades y otros centros de educación.
- Sector social: sociedad civil organizada.

### **Los grandes desafíos de Quito**

El desafío principal es el de lograr que toda la población del DMQ viva en condiciones de calidad, equidad y solidaridad. El reto para la Municipalidad es el de lograr ese desarrollo en un marco de gobernabilidad en democracia, donde prime el respeto y el diálogo como forma de resolver los conflictos.

El entorno nacional e internacional exige que Quito avance con rapidez hacia el mejoramiento de la eficiencia para desarrollar condiciones de competitividad, y para lo cual el gobierno local debe promover y facilitar las inversiones, los negocios y la productividad de modo de que se generen las condiciones para aumentar la calidad y cantidad de los empleos.

Los grandes desafíos que deberá enfrentar el DMQ se inscriben dentro de cuatro ejes: el desarrollo económico y la productividad; el desarrollo social y el bienestar; el territorio y el ambiente; y, la gobernabilidad democrática.

- El desarrollo de la economía y la productividad local. Los principales desafíos de Quito para fomentar el desarrollo de la economía y la productividad local son: impulsar la dotación de infraestructura y equipamientos; elevar el nivel de capacitación del recurso humano y, adecuar el marco institucional, en sectores estratégicos como: turismo, producción para agro-exportación, alta tecnología, educación, cultura, y salud.
- El desarrollo social y el bienestar. Desarrollar equipamientos y servicios orientados hacia el fortalecimiento del capital humano y el mejoramiento de la calidad de vida, para contar con una población saludable y educada; mejorar las condiciones de atención a la población vulnerable; desarrollar las capacidades de innovación; aumentar autoestima y sentido de pertenencia; y, desarrollar las potencialidades del capital social.
- El territorio y el ambiente. Desarrollar y gestionar el territorio para consolidar entornos favorables para la plena realización humana y para el desarrollo de las actividades productivas que conduzcan a crear espacios y entornos edificados de calidad; superar los desequilibrios en el desarrollo del territorio; mejorar las condiciones de movilidad urbana; manejo sustentable y control del medio ambiente; dotación suficiente de agua potable y saneamiento básico; y, proteger y conservar el patrimonio.
- Gobernabilidad democrática. Creación de las condiciones favorables para el desarrollo de una ciudadanía activa que profundice la democracia y la gobernabilidad, basadas en la tolerancia, el respeto, el diálogo y la solidaridad. Al mismo tiempo, se debe procurar mejorar los niveles de participación y control ciudadano, fortalecer los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal y, crear conciencia y sentido de responsabilidad de la comunidad hacia los temas de interés general.

### Algunos ejemplos

En Quito se han desarrollado recientemente varios proyectos exitosos, que contemplan una sostenida participación del sector público y del sector pri-



vado (desde su concepción) y generan dinámicas positivas para el desarrollo local ya que contribuyen a articular intereses diversos en torno de actuaciones de interés colectivo.

Los proyectos asociativos de Quito han permitido promover inversiones significativas para la economía local y crear bases para la creación de empleo estable en el Distrito. La experiencia y la práctica de la Municipalidad de Quito en el desarrollo de esquemas asociativos para proyectos sustantivos es importante pilar de una gestión democrática y permite cimentar procesos de gobernabilidad adecuados.

Algunos ejemplos de los grandes proyectos estratégicos que se desarrollan con participación público-privada en Quito son: nuevo aeropuerto de Quito, teleférico del Pichincha, promoción y desarrollo turístico, gestión ambiental (parques metropolitanos, recuperación de ríos y quebradas, forestación, revisión vehicular), seguridad ciudadana, recuperación del Centro Histórico, sistema de transporte público METROBUS Q, promoción de vivienda, servicios de Salud (ConsaludQ), Centro Turístico Mitad del Mundo.

## **Bibliografía**

- Equinoccio 21. Plan Estratégico*. 2004. Versión Ciudadana 1, Quito.  
Moncayo Gallegos, Paco. 2004. *Quito hacia el Bicentenario. Plan de Gobierno 2005-2009*, Quito, Agosto.

**Los enlaces entre centros históricos  
y participación social**

## El “centro partido”

Paulo Ormindo de Azevedo\*

Las políticas implementadas en los centros históricos latinoamericanos datan por lo menos 40 años. Se han hecho muchos avances en este período y en algunos casos inversiones que superan los USD \$100 millones, como en las ciudades de Quito, México, Salvador de Bahía y Santo Domingo. Los resultados, sin embargo, son discretos considerando el esfuerzo realizado y de la cantidad de las inversiones, se ha comparado con lo que pasó en Europa, en el mismo período, donde los centros históricos, después de una crisis en la década de los años 60 del siglo pasado, están hoy perfectamente integrados a sus ciudades.

Las razones para que esto ocurriera son complejas y están poco estudiadas. La problemática de la ciudad latinoamericana y, consecuentemente, de su centro es muy distinta de la europea y esto explica el poco éxito de algunas experiencias de recuperación con esta inspiración, inducidas por organismos internacionales con la connivencia de las elites locales. Una de las tareas más urgentes en este momento es evaluar las experiencias latinoamericanas de este campo, lo que funcionó y lo que no funcionó, para podernos trazar una ruta para intervenciones futuras.

La menor presión demográfica, la revolución de los medios electrónicos de comunicación, la globalización y otros cambios que están ocurriendo en la región pueden abrir nuevas oportunidades para estas ciudades y sus centros, pero estos factores, por sí solos, no son capaces de cambiar nada. No podemos olvidar que los avances tecnológicos introducidos, en los últimos

---

\* Universidade Federal da Bahia, Brasil.

cien años, en la región fueron apropiados exclusivamente por las elites para realizar su proyecto de una modernización sin cambios sociales, como señalan los indicadores sociales más recientes.

Los cambios van a depender, en el fondo, de la democratización de nuestras sociedades y de la forma que las capas sociales más bajas se concientizan de esas oportunidades y luchan por ellas. De todos modos, hay viejos problemas urbanos no resueltos y una enorme demanda social reprimida que va exigir mucho tiempo para ser superados. En este sentido, esto podrá ser muy útil para señalar posibles salidas para algunos de estos problemas.

Para discutir los centros de nuestras ciudades, su desarrollo y gobernabilidad no podemos limitarnos a una visión puramente local. Tenemos que tomar en cuenta problemas nacionales, como la herrumbra máquina de estado, la mala distribución de la renta, los desniveles regionales y los conflictos sociales. Tenemos que estar atentos a problemas verdaderamente globales, como la dependencia económica y tecnológica, el proteccionismo y la masificación cultural, factores que ejercen una fuerte presión sobre nuestras ciudades. Como la solución de estos problemas no está a nuestro alcance, sabemos, por anticipación, que todos los avances que se realicen en el ámbito local solo van solucionar parte del problema.

### **Centro histórico, un concepto en busca de una definición**

Los conceptos de *bien cultural* y *centro histórico* aparecen por primera vez en un documento internacional en la Convención de La Haya, UNESCO, 1954.

Este documento clasifica los bienes culturales en tres categorías:

- a) Los bienes, muebles e inmuebles, que tengan importancia para el patrimonio cultural de los pueblos [...];
- b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales definidos en el apartado (b) [...];
- c) los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados (a) y (b); que se denominaran “centros monumentales”.

La carta de Venecia, de 1964, no distingue el centro histórico del restante de la ciudad, al definir monumento: "La noción de monumento comprende tanto la creación arquitectónica aislada como también el ambiente urbano o paisajístico que constituya el testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico". La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, UNESCO, 1972, prefiere usar la expresión *conjuntos*, lo mismo hace la Recomendación Relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea, Nairobi, UNESCO, 1976.

Pero el Coloquio sobre la Preservación de los Centros Históricos Ante el Crecimiento de las Ciudades Contemporáneas, Quito, UNESCO/P-NUD, 1977, que tiene el mérito de enfocar la cuestión bajo una mirada latinoamericana, define el centro histórico de esta manera:

"Esre coloquio define como Centros Históricos a todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo. Como tales se comprenden tanto asentamientos que se mantienen íntegros, desde aldeas a ciudades, como aquellos que a causa de su crecimiento, constituyen hoy parte o partes de una estructura mayor. Los Centros Históricos, por sí mismos y por el acervo monumental que contienen, representan no solamente un incuestionable valor cultural sino también económico y social. Los Centros Históricos no solo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan".

La Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas, Washington, ICOMOS, 1987, mantiene la misma generalidad y ambigüedad del concepto al declarar: "La presente Carta se refiere a las áreas urbanas históricas, grandes o pequeñas, incluyendo ciudades, pueblos y centros o barrios históricos, con su entorno natural o construido, que tienen además de su calidad de documento histórico, los valores peculiares de las civilizaciones urbanas tradicionales".

Otro documento regional, la Carta de Veracruz, México, 1992, que propone Criterios para una Política de Actuación en los Centros Históricos de Ibero América, define la cuestión de la siguiente forma: "Entendemos como centro histórico un conjunto urbano de carácter irreplicable en el que van

marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, formando la base en que se asientan sus señas de identidad y su memoria social”.

Como un instrumento operacional, el concepto centro histórico queda poco claro, ora incluyendo toda una ciudad, ora su centro, o aun conjuntos que nunca han tenido centralidad. Además, “el término centro urbano designa a la vez un lugar geográfico y un contenido social. De hecho la distinción entre uno y otro no es difícil, pero lo cierto es que la confusión se convierte fácilmente, por el contrario, en connotación, es decir, que reconociendo la disyunción teórica, se tiende a suponer en la práctica que el contenido social designado por tal definición se localiza en uno o en varios puntos concretos, lo que equivale a una fijación del contenido social de la centralidad urbana en sí, prescindiendo de toda relación con el conjunto de la estructura” (Castells, 1976:262).

Aún cuando la expresión se refiere a un efectivo centro, al calificarlo de histórico estamos implícitamente negando la historicidad del restante de la ciudad. Esto se refleja en la práctica, en la adopción de una norma de preservación del llamado centro histórico y la desreglamentación del restante de la ciudad, supuestamente al no tener valor histórico. Una ciudad vieja o nueva, fea o bonita es toda ella histórica. Por esto, sería talvez más apropiado llamar a estos remanecientes urbanísticos preindustriales como *conjuntos urbanos tradicionales*. Reservándose la expresión *centro tradicional* a los lugares que han tenido una función central, aun cuando han perdido parte de esta centralidad.

De todos modos, la consideración del centro tradicional como un espacio diferenciado de la ciudad, en general sin función urbana definida y bajo una norma congeladora emanada del gobierno central, que es quien, en general, promueve su clasificación, cuando no es dirigida directamente por el órgano central, dificulta su integración urbana. La dinámica socio económica del centro urbano presupone una gestión ágil visceralmente integrada a la gestión de toda la ciudad.

En Europa, por las mismas razones, la expresión centro histórico no es muy adoptada. La legislación francesa designa estas áreas de sectores salvaguardados y promueve su recalificación a través de la planificación urbana, mediante convenios con los gobiernos municipales<sup>1</sup>. Esta es una tendencia observada en toda Europa, pero aun poco adoptada en la región.

## El centro partido

Salvo honrosas excepciones, los centros tradicionales en la región siguen siendo sectores ocupados por poblaciones de bajos ingresos viviendo en condiciones infrahumanas y con espacios públicos ocupados por el comercio informal. Pero allí están los principales monumentos y la sede del gobierno local y/o central. Así, el centro tradicional sigue siendo el centro simbólico e integrador de la ciudad. Pero esta riqueza patrimonial y cultural contrasta con la pobreza a la que son condenados sus pobladores y trabajadores.

Cerca de allí, las grandes corporaciones ligadas a los flujos económicos transnacionales construyen sus grandes tiendas y torres de oficinas, consolidando un centro de intercambio y coordinación de actividades descentralizadas. Crean así un nuevo centro, que cumple funciones muy semejantes a las del *central business district*, estudiado por los sociólogos norteamericanos. De una parte, el centro tradicional, prioritariamente ocupado por las capas menos favorecidas, de otra, el nuevo centro de negocios, en donde se ubican las actividades de coordinación del sector más dinámico de la economía. Surge así una centralidad dividida, un centro informal popular y otro formal, elitizado<sup>2</sup>.

Los dos sub-centros no son excluyentes, tienen funciones complementarias. El tradicional cumple funciones de integración y el nuevo de coordinación. Los productos vendidos por los ambulantes son en su mayoría industriales y abastecidos por grandes almacenes. Tanto la clase media, cuanto la baja, se abastecen alternativamente en los dos sub-centros. En la realidad, el centro partido es el reflejo de la ciudad dividida, de que hablan Milton Santos y Aníbal Quijano (Santos, 1967; Quijano, 1970).

El centro tradicional sigue siendo el espacio de la alteridad y de la interacción social, étnica y cultural, de las fiestas populares, de las procesiones, de las paradas militares, de los saltimbancos, de los bailarines, mágicos y rezadores. Pero es al mismo tiempo un espacio de conflictos explícitos, como son las protestas populares e indígenas, las batallas entre la policía y los ambulantes; o implícitos, como la tensión entre señoríos e inquilinos,

1 Ley 62-903, dicha Ley Malraux, de 04/08/62, y Decreto 63-691, de 13/07/63.

2 En la verdad, esto pasa en las grandes ciudades. En las medianas y pequeñas de menos de 500.000 habitantes; esta división no se verifica y aún es posible implementar un modelo de desarrollo urbano con un centro unitario.

entre el comercio formal y el informal, entre los fiscales municipales y los ambulantes.

Las políticas urbanas implementadas en estas ciudades, deliberadamente, ignoran la problemática social del centro tradicional. No enfrentan la regularización de los inmuebles, la mejoría de la calidad de vida, la creación de empleo, la calificación profesional. Son políticas falsamente promocionales, que se concentran, en la mejor hipótesis, en la recuperación de espacios públicos, incluyendo jardines, estacionamientos, aceras, mobiliario urbano y fachadas. Por esto han tenido tan poco éxito.

¿Cuál es el origen de estos conflictos y cómo se puede minorarlos? No está por demás recordar que el proceso de desarrollo económico implementado en la región, a partir del final de II Guerra, fue y sigue siendo altamente concentrador de capital y tecnología, ocupando cada vez menos mano de obra. La competencia de los productos industriales desorganizan y distorsionan otras formas de producción precapitalistas en el campo, provocando el éxodo para las grandes ciudades y dejando abandonados los pequeños núcleos rurales.

A los migrantes de la zona rural se suman los excluidos urbanos que se reproducen en tasas muy elevadas. Este enorme contingente de población sin acceso al empleo y a los servicios y productos industriales inventa nuevos servicios y productos como estrategia para sobrevivir. Son los catadores de latas y cartón, guardadores y lavadores de coches, lustrabotas, vendedores ambulantes, prostitutas o sencillamente mendigos.

Como el desarrollo de estas actividades se hace básicamente a través de contactos primarios, en el cuerpo a cuerpo, es en los centros tradicionales, en donde están los terminales de transporte, los mercados populares y las reparticiones públicas, que esta población se reúne a lo largo de calles y plazas para ofrecer sus productos y servicios. Inevitablemente, muchos de sus inmuebles fueron convertidos en depósitos de estas mercancías y vivienda de los mismos ambulantes, por la comodidad de vivir cerca del trabajo<sup>3</sup>.

Completa la división de la ciudad la existencia de dos periferias. De una parte, las grandes barriadas y favelas en sitios poco accesibles o atractivos y sin infraestructura. De otra, los barrios de clase media alta ubicados en los sitios de mejores atributos naturales, como playas, orillas de parques natura-

3 Sobre el asunto, ver Azevedo 1985:147-161.



les y sitios elevados. Cambiar este esquema ecológico urbano, tan consolidado en Latinoamérica, parece imposible. Todos los intentos de erradicación o traslado de barriadas y favelas, desde la década de los años sesenta, han fracasado. Tampoco los intentos de reurbanización con la verticalización han tenido éxito, por el sencillo hecho que ellas ya son demasiado densas.

Los únicos proyectos que han tenido éxito son aquellos de regularización de la propiedad, infraestructuración y mejoría de estos sectores excluidos, como el Proyecto Favela-Barrio, de Río de Janeiro, y asemejados a otras capitales latinoamericanas, en la década de los años noventa. La problemática de los centros tradicionales, con infraestructuras obsoletas, tugurios y calles ocupadas por ambulantes, no es muy diferente de la periferia pobre. Solamente la regularización de la tenencia de los inmuebles, reciclaje de la infraestructura, recuperación de viviendas y regularización de la situación de los ambulantes, como empiezan a hacer algunas ciudades de la región, podrán recuperar esas áreas.

Pero para intervenir en estos sectores es necesario que se tenga presente lo que pasó en ellos en los últimos cien años:

- La burguesía urbana, que originalmente ocupaban estas áreas, migró para urbanizaciones periféricas y ya no tiene el sentido de pertenencia, ni capacidad para promover su rehabilitación. La poca conservación que reciben estos inmuebles se debe a los actuales ocupantes, para poder seguir viviendo en el local.
- Estos centros han sufrido un doble cambio en el periodo. En un primer momento, los primitivos pobladores son sustituidos por capas sociales más pobres, en gran parte formadas por migrantes del interior. En un segundo, se da un intenso proceso de tercerización de los inmuebles y ocupación de los espacios públicos por vendedores ambulantes.
- La mayor parte de los inmuebles de estos centros está tugurizada y en malas condiciones de conservación y uso. Son inmuebles sucesivamente subdivididos y alquilados en régimen de subarriendos.
- La situación jurídica de esos inmuebles es muy complicada. Además de una grande concentración de propiedad, dos o tres generaciones de herederos no han hecho los trámites de herencia y es muy difícil reunirlos para regularizar los inmuebles. En estas circunstancias, la expropiación es prácticamente la única salida para cualquier intervención.

Si deseamos preservar estas áreas, este círculo vicioso tiene que ser roto. Esto difícilmente se puede lograr sin la intervención del estado. Es necesario reciclar la infraestructura, reordenar la propiedad, consolidar y redistribuir los espacios arquitectónicos e introducir nuevas funciones.

### **De qué sirven los temblores**

Las intervenciones en ciudades y centros tradicionales en la región han sido siempre motivadas por razones externas. Del mismo modo que las primeras grandes operaciones de rescate de los centros tradicionales europeos solo toman cuerpo a raíz de la II Guerra Mundial, en consecuencia de los grandes bombardeos aéreos, en América Latina son accidentes naturales, como temblores y tornados, que provocan los primeros intentos de preservación de ciudades y centros tradicionales.

La Cordillera de los Andes y el Caribe son dos de las regiones más sujetas a accidentes naturales del mundo. Muchas ciudades de la región han sido borradas del mapa por terremotos, como aquellos que destruyeron Antigua Guatemala en 1773, o Riobamba y Otavalo, en Ecuador. Otros han golpeado una misma ciudad muchas veces, como Arequipa, en 1600, 1687 y 1868; y Cusco, en Perú, en 1650, 1950 y 1986 y Quito, en 1755, 1797, 1859 y 1987, en Ecuador. Desde el periodo colonial, las reconstrucciones de monumentos, después de temblores, han servido para perfeccionar las técnicas constructivas y el diseño de los mismos, para tornarlos más resistentes a esos accidentes naturales. Así, se desarrollan las livianas y flexibles cubiertas redondas de paja de la costa seca del Pacífico, después del temblor de 1746 en Lima, y los techos de múltiples cúpulas de las iglesias del altiplano Perú-boliviano.

Esto mismo ocurre, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en las ciudades de la región golpeadas por accidentes naturales. Un violento temblor ocurrido en mayo de 1950 en Cusco, provocó la primera misión de la UNESCO para socorrer una ciudad histórica. George Kubler, uno de los más destacados historiadores de arte iberoamericana, jefe de la misión; después de evaluar los daños provocados por el sismo, delimita una zona de preservación rigurosa de la ciudad, creando la primera norma de preservación para una ciudad histórica iberoamericana (Kubler, 1953). El gobierno

peruano procura no solo restaurar monumentos y reconstruir viviendas destruidas, sino donar sostenibilidad a la ciudad, desarrollando grandes proyectos económicos en la región, como su electrificación y la modernización de la agricultura. Crea para esto la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cusco, mantenida con un impuesto nacional sobre el tabaco. Este es el primer intento en Latinoamérica de rehabilitar y donar sostenibilidad a un centro tradicional con instrumentos de planificación urbana y territorial.

En marzo de 1983, Popayán, en Colombia, fue sacudida por un violento sismo. Prácticamente todos los grandes monumentos fueron seriamente dañados, así como conjuntos enteros de vivienda. La conmoción provocada por lo ocurrido tuvo como respuesta la restauración de la ciudad en sus mínimos detalles, en un proceso que duró una década. Pero una de las más interesantes experiencias en una circunstancia como ésta, tuvo lugar a raíz del trágico sismo que golpeó la Ciudad de México, en 19 de septiembre de 1985 y que mató a más de 20.000 personas.

En las primeras horas del accidente y en los días subsiguientes, una red de asociaciones vecinales asumió el control de la situación, sorprendiendo a la defensa civil y autoridades. Esto permitió que sus representantes tuvieran un papel importante en los planes de reconstrucción de las áreas afectadas del centro tradicional. Por primera vez en la región, se recuperó un centro tradicional en función de las necesidades de la comunidad y no por el interés de extraños, como el turismo o el rescate de sus inmuebles para las familias que los había abandonado por tres o más generaciones.

La emergencia y magnitud del drama humano obligó a las autoridades mexicanas y al BID a admitir la expropiación de 3.569 inmuebles y la participación de la comunidad en el diseño y desarrollo del proyecto, lo que brindó casa propia a 90.000 familias. Siete meses después del sismo, se logró formar el Comité Técnico de Concertación Democrática que reunió los cuatro principales actores que ya venían actuando en el área, de forma aislada: las asociaciones de vecinos, las instituciones gubernamentales de financiación de vivienda popular, universidades como la UNAM y UAM y grupos de consultores independientes ligados a los movimientos sociales<sup>4</sup>.

4 Alternativa de vivienda en barrios populares: documentación y evaluación de los proyectos realizados por las organizaciones independientes a raíz del sismo de septiembre de 1985 en la ciudad de México. Ciudad de México: UAM-X, SEDUE-2, 1988.

Debido a la situación de emergencia algunos inmuebles antiguos, que podían ser rehabilitados, han dado lugar a construcciones nuevas. Pero una segunda etapa del proyecto, para atender 12.670 familias no contempladas en la primera etapa, ha permitido realizar con muy buen criterio rehabilitaciones y restauraciones de inmuebles con destinación de vivienda y equipamientos sociales. Esta experiencia ha tenido el mérito de alertar las agencias nacionales e internacionales para la gravedad del problema social de estas áreas y demostrar la factibilidad de trabajar con los pobladores de estas áreas<sup>5</sup>.

Un tercer sismo ha servido para destruir uno de los más consistentes programas de recalificación de un centro tradicional de ciudad iberoamericana. Estamos hablando del terremoto que dañó la mayoría de los monumentos y conjuntos de casas de Quito, en 1987. La capacidad de la municipalidad de movilizar rápidamente el gobierno central y las agencias de cooperación internacional permitió socorrer prontamente los grandes monumentos y empezar un proceso de rehabilitación sistemática del centro tradicional, a través de la planificación urbana, que ya dura 17 años<sup>6</sup>.

La búsqueda de un modelo alternativo de intervención en estas áreas, que superó la visión del monumento aislado como valor absoluto, apartado de su contexto social, económico y histórico, ha contribuido a consolidar el proceso de planificación urbano-territorial teniendo en cuenta lo cultural.

## La invención del Centro Histórico

Salvo intervenciones circunstanciales por razones conmemorativas o accidentes naturales, hasta la segunda mitad de la década de los años sesenta, no existía en la región ninguna política para los centros tradicionales a no ser legislaciones pasivas, que prohibían demoler los inmuebles, pero que a su vez no contribuían para su conservación. Las políticas urbanas ignoraban los centros tradicionales. Buscaban mitigar las tensiones sociales introduciendo mejoras en las periferias, con apoyo de los gobiernos centrales y de las agencias internacionales. Con esta financiación se hicieron grandes pro-

5 Vivienda emergente en la Ciudad de México: segunda fase. México: Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda, 1988.

6 Centro Histórico de Quito; Problemática y Perspectivas. Quito: Municipio de Quito / Junta de Andalucía, 1990.

gramas de infraestructura y vivienda popular, en toda la región. Sin embargo, tales programas no han logrado resolver los problemas, ni reforzar la cohesión social, con reflejos inmediatos en la inseguridad urbana.

El centro de la ciudad era dejado a las fuerzas del mercado. En las ciudades en donde el desarrollo económico fue más veloz, sus centros fueron casi totalmente descaracterizados y reconstruidos, como San Paulo y Caracas, en donde se impusieron restricciones a la transformación del centro histórico, se crearon nuevos centros de negocios generalmente no muy lejos del centro tradicional, creándose así ciudades con centros divididos.

Con la promulgación de las Normas de Quito por la OEA, en 1968, y la intensificación de las misiones técnicas de la UNESCO y OEA en América Latina, los países de la región despiertan para el potencial económico del patrimonio monumental, en especial a lo que se llamó centro monumental o histórico (OEA, 1968).

El *turismo cultural*, inspirado en experiencias europeas, como la española y francesa, era la palabra de orden en aquella época, no solo para la OEA, como para la UNESCO. En aquella Norma, el turismo cultural es presentado como la tabla de salvación, no solamente para los centros históricos, como para las economías de los países de la región, con graves problemas de balance de pagos. Con esta inspiración, se hicieron algunos grandes proyectos de desarrollo urbano y regional, como el llamado Plan Esso, para la ciudad Histórica de Santo Domingo, de 1967 y el Plan Copesco (1969 y 1975), para el desarrollo de una faja de 500 km. de la Cordillera Andina, entre Cuzco y Puno, en Perú, con un presupuesto de US\$ 72,4 millones financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Pérez Monta, 1967; Azevedo, 1988). En Brasil, los Ministerios de Planificación y de Educación y Cultura crean el Programa de las Ciudades Históricas del Nordeste - PHC, empezado en 1973 y cerrado diez años más tarde (Santa'Ana, 1995).

Estos intentos de desarrollo regional con base en el turismo cultural no funcionaron, ni en Perú ni en Brasil, ni en otros países, en donde se intentó en menor escala. Pero no se puede negar que permitió restaurar muchos monumentos. Su error ha sido suponer que la introducción de una nueva actividad sería capaz de cambiar una región sin atacar los verdaderos entresijos del desarrollo socio-económico (Azevedo, 1992:17-41).

Durante la década de los años ochenta, con intenciones menos ambiciosas, los organismos centrales de preservación, en asociaciones con algu-

nos municipios, intentaron transformar los centros tradicionales en sectores prioritariamente turísticos, en zonas rosas. Con pocos recursos, en plena década perdida, y sin un planteamiento nuevo, estos proyectos tampoco han tenido el éxito esperado.

### El cambio de escenario

Hardoy y Gutman atribuyeron al impacto de la urbanización la mayor responsabilidad por los problemas de los centros tradicionales en la región (Hardoy; Gutman, 1992). Si es verdadera su tesis, tenemos razones para acreditar que lo peor ya pasó. De hecho, entre 1920 y 1980, tres ciudades de la región, Lima, Ciudad de México y Bogotá tuvieron su población multiplicada por veinte, provocando una grande presión sobre sus centros (Azevedo, 1990). Pero desde la década de los años setenta, los índices de natalidad y urbanización vienen cayendo en el continente. Somos hoy una región con más del 75% de población, viviendo en ciudades o en el campo ya no hay mucha gente para enviar a las ciudades. El crecimiento vegetativo también perdió fuerza y está hoy en 0,55 al año.

Podemos señalar, además, un redireccionamiento de las migraciones, que en las últimas décadas se ha dirigido hacia las ciudades latinoamericanas para Europa y Estados Unidos y fenómenos nuevos, como el Movimiento dos Sem Terra –MST, en Brasil, de retorno al campo. Esto significa menor presión en las periferias de nuestras ciudades y en particular en sus centros, en donde una gran parte de las poblaciones originarias del campo ejerce sus actividades económicas.

La disminución de la presión en las periferias urbanas hizo que las municipalidades empiezen a dar más atención a las áreas centrales. Este mayor interés por el centro está asociado, también, a la revolución de los medios electrónicos de comunicación y la globalización, que dio más visibilidad a las ciudades, en particular a sus centros, donde está la mayor concentración de monumentos y espacios públicos.

El *city marketing*, que está ligado al llamado capitalismo avanzado, ya había aparecido en los Estados Unidos y Europa, en la década de los años ochenta, con grandes proyectos como el de Baltimore y Barcelona. El fenómeno se repite en América Latina en los años noventa, con especificidades

propias de la región. Algunos ejemplos de proyectos con esta inspiración en la región, son el Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, elaborado a raíz del terremoto de 1987; el Programa de Rehabilitación de La Habana Vieja, ejecutado por la Oficina del Historiador, después de la crisis resultante de la disolución del Bloque Socialista; la retomada del Programa de Recuperación del Centro Histórico de Salvador de Bahía, a partir de 1992 y el Plan de Recuperación de la Plaza de Armas y Otros Espacios Públicos de Lima Metropolitana, empezado en 1996<sup>7</sup>.

Aun privilegiando los centros tradicionales, por su grand visibilidad y densidad cultural, estos planes buscan vender la ciudad como un todo, en el ámbito nacional y global, no solo como sitio turístico, sino como sitio de oportunidades de negocios e inversiones. Estas intervenciones están también asociadas a la promoción de la imagen de sus realizadores, administradores dinámicos y amanes de la cultura, con grandes ambiciones políticas. Así se puede afirmar que en la región, como en el primer mundo, el *city marketing* no está disociado del *marketing* político.

Este objetivo no es, en principio, antagónico a la recalificación urbana, pero con frecuencia muchos de estos proyectos tienden a tomar un carácter muy escenográfico, siendo comunes desperdicios con obras de carácter cos-mético, impresionistas y de mobiliario urbano, sin enfrentar los verdaderos problemas de estas áreas. En las intervenciones más consistentes, como las de Quito y La Habana, se contemplan acciones de inclusión social, como rehabilitación de viviendas, construcción de equipamientos comunitarios y regularización de la situación de los ambulantes.

En otros casos, estos proyectos se han concentrado en la recuperación de fachadas y transformación del área en una zona rosa, con desalajo de los pobladores, lo que ha convertido el centro tradicional en un gran escenario vacío de significados, destinado prioritariamente a los turistas. El artificialismo de esta función conduce, inevitablemente, a la falta de sostenibilidad del área, como quedó evidente en el caso de Salvador de Bahía. En esta ciudad, el gobierno provincial financia un costoso programa de gestión, vigilancia policial, mantenimiento y animación cultural del área, para un turismo que deja sus pocos recursos en los hoteles de la periferia de la ciudad. El

7 Sobre el asunto ver Carrión, 2001 y La Ciudad Posible: Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Lima, 1999.

proyecto es mantenido por el gobierno provincial por razones políticas, como un área de entretenimiento popular, con shows musicales gratuitos.

Como proyectos de *city marketing* no se puede negar que algunos de esos proyectos han tenido éxito, aun desde el punto de vista socioeconómico sus beneficios son muy dispares y no se reflejan necesariamente en el centro tradicional, sino en periferias ricas, donde se ubican los grandes hoteles y *shopping centers*.

Pero en algunos casos hay reflejos urbanos positivos. Uno de los grandes logros de esta nueva política es la reapropiación de los espacios públicos por la ciudadanía. Iniciada en Lima, en 1996, y repetida en Quito, a partir de 2003, esta experiencia ha demostrado que la mayoría de los ambulantes tienen capacidad de transformar un pequeño negociante formal y adquirir un pequeño *box* en un centro comercial popular creado por el estado. En Lima, se han creado 20.000 de estos *boxes* con la participación de la iniciativa privada. Pero el desplazamiento de gran parte de los ambulantes del centro histórico ha creado algunos conflictos (Guerrero, 1999:125-142).

En el caso de Quito, el proceso ha sido negociado durante cinco años y ha sido atendida una de las principales reivindicaciones de los ambulantes, permanecer en el centro tradicional. Con esto, se ha podido realojar 8.000 ambulantes sin ningún conflicto. Inclusive aquellos que, originalmente, se negaban participar del programa, ahora reivindican su inclusión. Esto ocurre porque el costo de la informalidad cobrado por las mafias callejeras, fiscales municipales y policías ya es más alto que el de la formalidad, con su carga de impuestos.

Otro hecho nuevo es el cambio de protagonismo en estas acciones. En la mayoría de los casos, estos planes son de iniciativa provincial o municipal y tienen en común la ruptura con las políticas oficiales de los órganos centrales de preservación. Ellos parecen ser una respuesta al agotamiento de las políticas tradicionales de congelación de estas áreas, de carácter exclusivamente patrimonial.

La repetición de estos programas en la región está asociada, también, a las facilidades de financiación ofrecidas por las agencias internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo - BID, a partir de 1994, pasa a financiar grandes inversiones en turismo y patrimonio en la región, como los proyectos Prodetur (US\$ 80 millones) y Monumenta (US\$ 50 millones) de Brasil, y de rehabilitación de centros históricos, como los de Quito (US\$ 41



millones), Montevideo (US\$ 28 millones) y Buenos Aires (US\$ 18 millones) (Rojas, 2001:15-22). Esto representó un cambio de 180 grados en la actitud de esta y otras agencias, que anteriormente no financiaban este tipo de proyecto, considerado sin factibilidad económica.

El cambio en el pruragonismo de estas acciones implicó también en nuevos modelos de gestión. Tradicionalmente los órganos que hacían la preservación de los llamados centros históricos eran departamentos locales de instituciones nacionales, con muy poca autonomía y recursos materiales y humanos. Por presión de las agencias financieras, los modelos de gestión de los centros tradicionales están cambiando. En Quito, se creó la Empresa del Centto Histórico, formada por capitales públicos y una fundación privada. Lo mismo pasa en otros proyectos financiados por el BID. Estructura semejante tenía el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, totalmente privatizado, en la actual administración municipal, con resultados muy preocupantes.

Novedoso en la región es el modelo de gestión adoptado por los cubanos, en La Habana Vieja. A partir de 1982 se empieza a elaborar un nuevo modelo de gestión que en 1994 toma forma de ley. Aquella área es transformada en un distrito administrativo y fiscal enteramente autónomo, que puede cobrar impuestos y explotar servicios. La Oficina del Historiador, órgano responsable por la rehabilitación de La Habana Vieja, cobra el 5% de impuesto sobre la renta bruta de todos los negocios, en concepto de rehabilitación del área. Este modelo es, curiosamente, muy semejante a los Business Improvement District – BID, surgidos, hace 25 años, en Canadá y luego difundidos en los Estados Unidos. Originalmente formados por grupos de comerciantes que contribuyen voluntariamente para mejorar los servicios y el comercio de las áreas centrales, el sistema ha evolucionado para la cobranza de sobretasas o adopción de la renuncia fiscal, por parte del municipio, en beneficio de las asociaciones civiles que administran estas áreas (Houston Jr, 1997).

En el caso de La Habana, se ha creado además una corporación, la Cia, Habaguanex, con capacidad de comerciar, importar y exportar, prestar servicios, comprar, reformar, vender y rentar inmuebles. Con esto se genera un montón de recursos para inversiones en obras de infraestructura, restauración y rehabilitación de viviendas. Pero su gestión es muy centrada en la figura del Historiador de la Ciudad y depende de sus relaciones con el Con-

sejo de Ministros. Hasta ahora el modelo ha funcionado muy bien en La Habana, pero aplicado a otras ciudades no ha tenido el mismo éxito.

### **Las nuevas oportunidades de gobernabilidad**

Sin duda se están abriendo perspectivas nuevas para nuestras ciudades. Los factores nuevos son la disminución de la presión demográfica, el cambio de protagonismo en la conducción de programas de rehabilitación de centros tradicionales, que están pasando para instancias de poder más cercanas de las comunidades, el cambio de mentalidad de que más que captar turistas, lo importante es ofrecer calidad de vida y de servicios para atraer inversiones y, finalmente, la abertura de nuevas líneas de financiación para estos proyectos.

La recalificación de estos conjuntos pasa necesariamente por la resolución de algunos conflictos que afectan el centro de nuestras ciudades. Tenemos que asumir de una vez por todas que vamos seguir teniendo una centralidad partida. Un centro tradicional de convivencia de toda la población y un centro aséptico de negocios elitizados, pero que los dos pueden ser integrados. Hay que tomar en cuenta que la única forma de rehabilitar y donar sostenibilidad al centro tradicional es realizando una verdadera reforma urbana, que proporcione mayor control del uso del suelo y acabe con el sistema de subarriendos de inmuebles. Hacer que estas grandes casonas tugurizadas se conviertan en condominios de departamentos y tiendas, en donde los usuarios, de diferentes estatus sociales sean los propietarios y tengan la conciencia de que es necesario conservarlas porque es su hogar. Que los ambulantes puedan tener acceso a una pequeña tienda en un centro comercial popular y no estén sujetos a la explotación de las mafias callejeras y fiscales municipales.

Esto solo se puede alcanzar dentro de un marco de gestión democrática y participativa de la ciudad. Pero tenemos que reconocer que esto es un trabajo lento, que tiene que ser conquistado por toda la comunidad y por los pobladores del sector, en particular. Una tradición de centralismo y autoritarismo, que viene desde la colonia, concentra el poder y los recursos fiscales en manos del gobierno central y en menor grado en las provincias, dejando los municipios sin medios para realizar obras, por más sencillas que

sean, y mantener un equipo técnico. Esto inmoviliza una instancia muy importante de poder, aquella más ligada a la comunidad. Sin alianzas con otras esferas de poder, con la comunidad y con el sector privado es prácticamente imposible implementar cualquier programa que tenga como foco la mejoría de la calidad de vida urbana.

Algunas mejorías en la distribución de los recursos fiscales se ha verificado en los últimos años, pero los gobiernos centrales han transferido para los municipios encargos en una escala mayor que los recursos transferidos y muchos de esos recursos ya vienen asignados a inversiones decididas por aquellas instancias de poder. Por la falta de recursos y de apoyo de la comunidad, el poder municipal es débil, sea frente a dos grupos económicos, especialmente del sector inmobiliario, sea frente a las presiones sociales. De esto resulta la gran crisis de gobernabilidad de las ciudades de la región.

El proceso de planificación es, en consecuencia, también débil. Salvo algunas capitales provinciales, la mayoría de estas ciudades no tienen oficinas de planificación. Las medianas y pequeñas ciudades no tienen capacidad de mantener un equipo técnico razonablemente calificado y los alcaldes ven en los planes directores, una limitación a su toma de decisiones y capacidad de negociación con las fuerzas políticas locales, provinciales y centrales.

En lo que se refiere a la participación comunal, al contrario de los países anglosajones, no tenemos una gran tradición en este campo. Nos acostumbramos, desde la colonia, a que una corona proveía todo, seguido por los frecuentes periodos de autoritarismo republicano, que no facilitaron prácticas de gestión participativa. Aun hoy, cuando América Latina vive un periodo de democracia plena, el administrador público teme la participación ciudadana por considerarla más un complicador que un facilitador de la gobernanza.

En los centros tradicionales, el problema es más grave porque los actuales ocupantes no son los propietarios de los inmuebles, sino inquilinos de tercera o cuarta mano. Como tales, no tienen legitimidad para reivindicar nada. Con frecuencia son echados por los señorías o por el mismo gobierno en intervenciones supuestamente de calificación urbana. Lo mismo ocurre con los vendedores ambulantes, por el carácter informal de su actividad. Otro posible actor, el sector privado, hasta ahora no ha demostrado interés en estas áreas, no obstante la existencia de incentivos fiscales, aparentemente por no presentar potencial de reproducción de pisos, en la confrontación

con otros sectores urbanos en donde no hay ninguna limitación al crecimiento vertical.

Para complicar la situación, desde el punto de vista legal hay una división de competencias entre gobierno central, que hace la clasificación, y el municipal, que reglamenta el uso del suelo, no siempre pacífica. Tenemos que tener en consideración, además, que las legislaciones de preservación, en América Latina y el Caribe, son muy antiguas, de la década de los años treinta, elaboradas en función de una concepción de monumento nacional, como objeto de valor absoluto. Ninguna de ellas contempla los aspectos sociales y económicos que los centros urbanos presentan. En otras palabras, las legislaciones de preservación de estos centros no contemplan los mecanismos del derecho urbanístico, como las legislaciones europeas, a partir de la década de los años sesenta. Así, el centro tradicional queda en un limbo, no es ni local, ni nacional, lo que produce, en la mayoría de los casos, un vacío de poder.

En resumen, se ha avanzado bastante en el tratamiento de los centros tradicionales en la región, aunque en algunas situaciones persistan concepciones y prácticas, hace mucho superadas. Los errores y aciertos de esta trayectoria no se deben acreditar solamente a los organismos nacionales y locales, sino también a las agencias internacionales, que, sin conocer los problemas locales, han forzado la adopción de modelos de gestión desarrollados en países con problemáticas muy distintas de las nuestras. El ejemplo más evidente de esto es el turismo cultural.

Crece a cada día la conciencia de que la solución para nuestros centros tradicionales pasa obligatoriamente por la ecuación de los problemas que afectan directamente la población local, como las malas condiciones de vida y trabajo informal. Tenemos que construir para estos centros formas de desarrollo sostenido basadas en la economía del mismo centro y no dependientes de factores externos. Para esto es necesario integrar en una misma unidad administrativa el centro tradicional y el nuevo, fortalecer la vivienda, formalizar los ambulantes e introducir nuevas funciones capaces de dar más dinamismo al centro tradicional.

Es muy importante que desde las instancias académicas se estimule el análisis de las experiencias hasta ahora realizadas en la región y que se promuevan reuniones para el intercambio de experiencias, formando una masa crítica sobre el tema capaz de alimentar nuevos proyectos. Además, que

el resultado de estos estudios sean compartidos con las comunidades, a través de publicaciones y talleres, porque sin la lucha de esas comunidades no se puede construir una gestión estable, democrática y participativa de nuestras ciudades.

## Bibliografía

- Azevedo, Paulo Ormino de. 1985. “Bahia, hacia la recuperación de un centro histórico subdesarrollado” en Solano, Francisco de (Coor.) *Historia y futuro de la ciudad iberoamericana*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo; Madrid: Centro de Estudios Históricos.
- Azevedo, Paulo Ormino de. 1988. *Cusco Ciudad Histórica: continuidad y cambio*. Lima: PNUD/UNESCO/Peisa.
- Azevedo, Paulo Ormino de. 1992. “Un futuro para nuestros tugurios: el desafío de los centros históricos en los países periféricos” en: *Seminario Internacional sobre la Conservación de Bienes Culturales en el Contexto del Medio Ambiente Urbano y Natural* (Actas). Quito: Getty Conservation Institute; Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, Urbano y Natural— PNUD/UNESCO.
- Carrión, Fernando (Ed.). 2001. *Centros Históricos en América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO/BID/ MCCF/FLACSO Sede Ecuador.
- Castells, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Guerrero, Elsie. 1999. “Lima, el comercio callejero y el Centro Histórico” en: *La Ciudad Posible: Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Hardoy, Jorge E; Gutman, Margarita. 1992. *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica*. Madrid: Mapfre.
- Houston Jr., Laurence. 1997. *BIDs: Business Improvement District*. Washington: The Urban Land Institute /International Downtown Association
- Kubler, George. 1953. “Cusco: reconstrucción de la ciudad y restauración de sus monumentos”, en *Monumentos y Museos III*. Paris: UNESCO.
- La Ciudad Posible. 1999. *Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- OEA. 1968. *Preservación de monumentos*. Serie Patrimonio Cultural, Num.

2 Washington, D.C.

Pérez Monta, Eugenio (Org.). 1967. *Estudios para la revalorización de la zona histórica y monumental de la Ciudad de Santo Domingo*. S. Domingo: Ed. Culturales.

Quijano, Aníbal. 1970. *Redefinición de la dependencia y marginalidad en América Latina*. Santiago: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

Rojas, Eduardo. 2001. "Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe" en: Carrión, Fernando (ed.), *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO, BID, FLACSO.

Sant'Ana, Marcia. 1995. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. Tesis de maestría. Salvador: F. de Arquitetura da UFBA.

Santos, Milton. 1967. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países sub-desenvolvidos*. Río de Janeiro.

# Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador<sup>1</sup>

Lisa Hanley y Meg Ruthenburg\*

## Introducción

Los procesos de urbanización representan una de las nuevas realidades más vigorosas e insistentes del siglo XXI. Las ciudades son el motor del crecimiento económico y las promotoras de transformaciones culturales y políticas en los países del tercer mundo. Sin embargo, si las ciudades no son planificadas y gobernadas efectivamente su rol potencial como agentes del desarrollo social y económico no puede ser optimizado. América Latina constituye la región más urbanizada del tercer mundo. Más del 75% de su población vive en áreas urbanas (Banco Mundial 2002). Cerca del 70% de estos pobladores urbanos viven por debajo o en el nivel de la línea de pobreza y tienen acceso limitado a servicios básicos. Es creciente el número de residentes de escasos recursos que se aglomeran en barrios pobres y asentamientos irregulares (invasiones). Los pobladores están expuestos a: altos riesgos ambientales, acceso limitado a servicios, un manejo inadecuado de los desechos sólidos, deficientes servicios de alcantarillado y cloacas, acceso limitado a medios de transporte, congestión, escasa higiene debido al hacinamiento y deficiencias en las viviendas. Muchas de estas zonas también están sujetas a altos niveles de violencia y crimen.

Generalmente los barrios pobres y asentamientos irregulares se encuentran localizados en las zonas peri-urbanas o en las afueras de la ciudad. No

---

• Lisa Hanley. Proyecto de Estudios Urbanos Comparativos, WWICS-USA. Meg Ruthenburg. Programa de América Latina, WWICS-USA.

1 Texto traducido al español por Andreina Torres.

obstante, muchos centros históricos en América Latina empiezan a reflejar las características de los barrios bajos en la medida en que los residentes más pudientes se trasladan a otras residencias donde pueden contar con infraestructuras y servicios modernos. Este ensayo se concentrará en analizar el caso de la capital de Ecuador, Quito, y examinará los procesos de renovación y rehabilitación urbana en el centro histórico tomando en cuenta los efectos que han tenido el desarrollo y uso del suelo y las políticas públicas urbanas en todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los grupos marginados.

En este texto se hará una revisión del desarrollo histórico de Quito con el fin de examinar los impactos que el proyecto de rehabilitación histórica ha tenido sobre la ciudad y los ciudadanos actuales. Se hará un análisis de los modelos de planificación y de reforma urbana en América Latina para determinar cómo los proyectos que se están llevando a cabo en Quito se ubican en relación al contexto más amplio latinoamericano. El caso de Quito refleja la constante confusión y forcejeo que existe entre la planificación y el orden y el sector informal. El proyecto de rehabilitación de Quito ha intentado unificar y recuperar un sentido de identidad y orgullo local y nacional. Conjuntamente, el proyecto ha intentado ordenar y formalizar el sector informal, el cual tenía un rol dominante en el centro histórico de Quito (CHQ). Sin embargo, es posible que la revitalización y el nuevo desarrollo de las áreas coloniales no beneficien a todos los sectores de la sociedad, en particular puede desfavorecer a los residentes pobres de la ciudad. El balance costo-beneficio de este proyecto aun debe ser evaluado de manera apropiada, particularmente se deben analizar los aspectos relacionados a aquellos que se encuentran en la periferia de la sociedad.

Para incluir el análisis de las consecuencias simbólicas de los proyectos, este trabajo explorará las problemáticas y el papel de los actores que forman parte de estos procesos, particularmente se hablará de la situación de los habitantes de la ciudad de escasos recursos, de los impactos en el sector informal y de los cambios drásticos que se han experimentado en el uso del suelo. Como conclusión se discutirán las implicaciones que este estudio pueda tener para un conocimiento más general sobre estrategias urbanas encaminadas a proveer un ambiente favorable para los sectores empobrecidos de la ciudad, particularmente para comerciantes informales.



## **Un recorrido por los modelos de planificación: la historia de la ciudad latinoamericana**

En la historia de las ciudades latinoamericanas se pueden destacar por lo menos cuatro períodos de desarrollo: el período precolombino, el período colonial y de *Leyes de las Indias*, el período poscolonial y la expansión industrial. Los orígenes de la urbanización en las ciudades latinoamericanas no son recientes, más bien cuentan con cuatro siglos de historia y problemas urbanos.

### *La ciudad precolombina*

Las civilizaciones precolombinas de los mayas, los aztecas y los incas construyeron ciudades prósperas en toda América Latina. Entre los años 500 y 1500 los primeros habitantes de Quito, los quitus, se asentaron en el valle que hoy en día constituye la capital moderna de Ecuador. Este fue el lugar donde se asentó la nación indígena Quitu y que se constituyó en el principal centro religioso y comercial de la región. Entre 1470 y 1500 el imperio Inca inició sus conquistas hacia la parte norte de los Andes y conquistó el poblado de Quito. El imperio Inca, que para 1500 se extendía desde el sur de Colombia hasta el norte de Chile y Argentina, era conocido como *Tawantinsuyo*,<sup>1</sup> éste estaba dividido en cuatro partes con su centro en Cuzco, Perú, y Quito en el centro de la parte norte. Después de la invasión de los Incas, la posición de Quito como ciudad central de la parte norte del imperio facilitó una fuerte relación con Cuzco lo cual resultó en la difusión del idioma Quechua en todo el Ecuador. Es importante señalar que el estilo de planificación de los Incas iba más allá del diseño físico de la ciudad ya que fueron los primeros, en el hemisferio oriental, en incluir la planificación económica lo cual generó un alto nivel de desarrollo social en las ciudades Incas, incluyendo a Quito. Una serie de factores contribuyeron al éxito de las ciudades incaicas, entre ellos están: la comunicación, el énfasis en el bienestar de la comunidad en general más que en el individuo y la planificación económica.

1 *Tawantinsuyo* es una palabra quechua que significa cuatro (*tawa*) naciones o esquinas (*suyo*).

### *La ciudad colonial*

Después de la conquista española del siglo XVI la ciudad incaica se convirtió en una ciudad colonial. La ciudad colonial europea era una ciudad funcional pues servía de centro de operaciones para el gobierno y el comercio, disminuyendo así su valor artístico y arquitectónico. Durante el período colonial todas las funciones urbanas estaban principalmente relacionadas a la administración imperial. La ciudad colonial era un lugar en el cual un representante de la corona española ejercía control sobre todos los aspectos de la sociedad, incluyendo aspectos económicos, políticos y socio-culturales. La principal función económica de la ciudad colonial era la de proveer materias primas para la madre patria ya que los españoles abrieron las puertas de las ciudades latinoamericanas al sistema mercantilista. No obstante, el crecimiento económico que experimentaron las ciudades latinoamericanas en este período fue limitado. En 1523 se escribieron las Leyes de las Indias las cuales se constituyeron en la primera legislación que normaba la planificación en la región. Las Leyes de las Indias estaban basadas en las leyes coloniales de construcción de Grecia y Roma, según las cuales la selección de los asentamientos se hacía en base a elementos como: la calidad del suelo, la disponibilidad de agua y las condiciones apropiadas para defensa, entre otros factores. Estas leyes establecían estándares consistentes para el diseño urbano que incluían el tamaño de las plazas, el ancho de las calles, la orientación de muros y entradas, la ubicación de los edificios administrativos y de gobierno y la subdivisión de las tierras en parcelas. Pocas ciudades de América Latina escaparon los patrones implementados bajo las Leyes de las Indias, muchas características de los patrones de diseño aun pueden ser vistas actualmente en ciudades de toda Latinoamérica. Durante el período colonial, como resultado de estas regulaciones, la distancia que se tenía con respecto a la plaza central, el área más exclusiva y conveniente de la ciudad, definía el estatus social y económico de los residentes. En la mayoría de ciudades latinoamericanas contemporáneas este principio ya no se cumple.

### *La expansión industrial*

La ciudad poscolonial fue producto de los procesos de independencia en América Latina. Las capitales jóvenes y pequeñas fueron re-planificadas, in-

corporando elementos barrocos en un telón de fondo arquitectónico en el cual ya existían edificios y monumentos. Se crearon calles con árboles alineados y patques públicos, sin embargo estas transformaciones fueron de menor alcance si se comparan con la experiencia Norteamericana y Europea. La ciudad poscolonial en América Latina se caracterizó por su naturaleza industrial y comercial, estaba equipada con más servicios y una variedad de funciones económicas. A pesar de la libertad política ganada, las antes colonias siguieron siendo económicamente dependientes de Europa. Adicionalmente, el área geográfica y la población eran mucho más extensas que en la ciudad colonial debido a la afluencia de inmigrantes rurales y la mejora en las condiciones de higiene y salud.

La expansión industrial de finales de siglo representó un tiempo de crecimiento y expansión. Se caracterizó por el crecimiento del distrito comercial central (DCC), el desarrollo de sistemas de transporte público, la rápida inmigración, la emergencia de una clase media y en algunos casos la adquisición de automóviles. El DCC o el centro histórico siempre ha sido, para la mayoría de las ciudades, el corazón de las actividades administrativas y económicas de la ciudad, sin embargo la mayoría de las ciudades latinoamericanas no experimentaron una expansión en sus DCC hasta 1930 en adelante. Los resultados se asemejan mucho a los de la experiencia anglo-americana, las clases altas que tradicionalmente residían en esta zona, se fueron alejando por dos razones: para evitar los establecimientos comerciales y la congestión y para evadir las disrupciones asociadas con el nuevo paisaje urbano. A pesar de que son pocas las ciudades latinoamericanas que pueden ser consideradas industriales en el sentido "clásico", la mayoría de ciudades albergan una serie de actividades como procesamiento de alimentos, plantas textiles e incluso el ensamblaje de automóviles. Estas actividades raramente se encuentran concentradas en las zonas céntricas pero si requieren de una ubicación urbana accesible. Esta industrialización ha causado una desorganización en el paisaje urbano puesto que alteró la estructura social tradicional y ha incrementado el costo de los espacios urbanos céntricos (Ford y Griffin 1980: 401). Esta transformación resultó en la pérdida de estatus del centro histórico y ha dado paso a las nuevas funciones de los centros urbanos.

La ciudad latinoamericana moderna típicamente ha ubicado a los emigrantes que se desplazan del campo a la ciudad en barrios bajos y asentamien-

tos irregulares caracterizados por viviendas precarias y la falta de servicios. Debido a que en la ciudad latinoamericana los servicios son costosos y no son distribuido de manera uniforme, aquellos que se encuentran en las periferias o en las zonas más pobres generalmente no se benefician de estos servicios. Nuevos asentamientos irregulares aparecen cerca de la periferia urbana por lo que las viviendas de menor calidad tienden a ubicarse en los márgenes de la ciudad. Los asentamientos más viejos, donde tienden a mejorar constantemente la calidad de las viviendas y los servicios, generalmente están en mejor estado y más cerca de los DCC que los nuevos asentamientos.

A pesar de que los centros históricos pueden ofrecer mejores servicios e infraestructura que las zonas peri-urbanas que los rodean, la presión demográfica, el deterioro de la infraestructura y la disminución de las bases económicas hacen que los gobiernos locales se enfrenten a grandes retos. Muchos gobiernos locales han tenido que enfrentarse a la tarea de lograr un balance entre la oferta de servicios básicos a los sectores empobrecidos que habitan los centros históricos y la preservación del patrimonio cultural de las ciudades. Es por esto que consideramos que la preservación del patrimonio cultural y los esfuerzos por reducir la pobreza están fuertemente ligados. Para contribuir a la lucha contra la pobreza y la exclusión social se requiere de un mejor análisis de los obstáculos que existen frente al desarrollo participativo y el empoderamiento de los sectores marginales de la sociedad. No puede haber participación y empoderamiento a menos de que se cuente con un sentido común sobre ciertos valores, objetivos y un “sentido espacial” compartido (Serageldin et al. 2001).

### **El caso de Quito**

Los centros urbanos latinoamericanos han evolucionado de acuerdo a su especificidad cultural, reflejando las percepciones culturales sobre el espacio urbano y las condiciones económicas y sociales, propias de la localidad. La mayor parte de las ciudades mantienen un distrito comercial central dinámico, una columna vertebral comercial asociada a un sector residencial de élite y tres zonas concéntricas de menor calidad residencial (Ford y Griffin 1980). Entender la historia de los espacios y la cultura urbana es crucial para analizar la realidad contemporánea de una ciudad. Como se discutió an-

teriormente y de manera similar a lo que ha sucedido en otras ciudades latinoamericanas, la historia de Quito abarca cuatro fases de desarrollo las cuales develan elementos esenciales para entender lo que Quito, siendo la actual capital de Ecuador, representa en términos tanto físicos como simbólicos (de identidad nacional y local).

En 1779 Quito estaba conformado por 5 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales. Hoy en día Quito cuenta con 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, siendo una ciudad pequeña tanto por su extensión espacial como por el tamaño de su población. Sin embargo Quito, como muchas otras ciudades latinoamericanas experimentó un súbito influjo de emigrantes durante los años cuarenta debido a la crisis del cacao y una recesión económica generalizada. Frente a estas nuevas presiones la ciudad luchó por proveer a los nuevos residentes urbanos de servicios, vivienda e infraestructura. En la década de los años cincuenta sobrevino una recuperación económica parcial junto con una mayor estabilidad política lo cual contribuyó a una repentina proliferación de obras de construcción. La ciudad se extendió principalmente hacia el norte y surgió un proceso de modernización que se enfocaba principalmente en la construcción de nuevos mercados, calles, edificios públicos y el aeropuerto. En la década de los años sesenta y setenta la industria petrolera experimentó un *boom*, mientras que al mismo tiempo la reforma agraria causó una nueva oleada de emigrantes rurales que se desplazaron hacia los centros urbanos. La ciudad comenzó a expandirse, más sin embargo las condiciones únicas de altitud y topografía que exhibe la ciudad han dificultado la cobertura de los servicios en muchas zonas, sobre todo en las de la periferia urbana. El crecimiento demográfico y espacial más pronunciado se dio durante los años setenta y ochenta debido a un masivo desplazamiento rural-urbano y a un aumento en la esperanza de vida de los habitantes. En 1962, Quito contaba con sólo 354,746 habitantes (Delaunay et al. 1990). Sin embargo, en 1974 la población aumentó a 599,828 y a 866,472 en 1982. La proporción de este crecimiento poblacional que se atribuye a la migración es de 42% y 43% respectivamente (Delaunay et al. 1990). Los datos del censo realizado en Ecuador en 1983 indican que de cada 10 personas que residían en Quito, 4 eran emigrantes (Dubly 1990). La reestructuración del sistema agrario y su integración al mercado capitalista en los años setenta redujo el número de empleos e incentivó la migración (Carrión F. 1992). También contribuyeron al movimiento migratorio la

presencia de un mejor sistema de comunicación y transporte y el crecimiento del mercado interno ecuatoriano (Carrión F. 1992).

Hoy en día Quito cuenta con una población de más de un millón de habitantes. A pesar de que Quito ha pasado de ser una ciudad colonial para convertirse en un gigante metropolitano aún mantiene características de la cultura local y su pasado colonial. Quito podría ser considerada una ciudad de emigrantes ya que es una ciudad muy diversa que aun exhibe una mezcla de culturas tradicionales provenientes de diferentes zonas del país, a pesar de que en la última década el movimiento migratorio del campo a la ciudad se ha reducido. Un gran número de emigrantes urbanos representa a grupos indígenas tanto de la Sierra como del Oriente del país, de los cuales muchos aun hablan su idioma nativo y poco español, haciendo que el ámbito urbano sea aun más hostil. No obstante, Quito ciertamente constituye un reflejo del pasado colonial ecuatoriano y el centro histórico ofrece una muestra única de la diversidad cultural e histórica del pueblo ecuatoriano.

### **El centro histórico de Quito**

El centro histórico está compuesto por 14 barrios y se extiende sobre una superficie de aproximadamente 606 hectáreas, de éstas 376 están ocupadas por edificios para uso residencial y comercial y 230 hectáreas son de áreas verdes. El núcleo central es de 54 acres y comprende un poco más de la mitad de los edificios históricos y monumentos del CHQ (BID 2004). Actualmente el centro histórico de Quito, como muchas otras capitales latinoamericanas, es el corazón de un sinnúmero de funciones administrativas y económicas de la ciudad, particularmente de aquellas que se relacionan con el gobierno. Es la sede tanto del gobierno nacional como del local y de la mayoría de las principales oficinas administrativas del gobierno municipal. Es el espacio del comercio popular y aun constituye una de las principales zonas residenciales, aunque ésta última función ha disminuido a lo largo del tiempo para dar paso a los pequeños comercios. En el 2001 la población residencial del CHQ era de aproximadamente 50,000 habitantes de los cuales la mayoría se concentraban en las periferias del centro (INEC 2001).

El principal terminal de autobuses (uno de los principales medios de transporte en el país) se encuentra en este distrito y es generalmente el pri-

mer lugar al cual arriban los viajeros provenientes de otras provincias. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), aproximadamente 250,000 personas viajan al CHQ diariamente por razones de trabajo, educación y comercio. Hasta el año 2003 el centro histórico siempre fue un polo de atracción para la economía informal y los mercados, esto era evidenciado por una gran concentración de mercados que prosperaban en parte por la proximidad de una gran población de bajos ingresos, la frecuencia de los servicios de transporte en el centro histórico y un gran movimiento pedestre. El centro histórico es una zona de múltiples intereses que compiten entre sí. La arquitectura colonial y los monumentos repartidos por las 54 hectáreas que conforman la zona central que contiene alrededor del 65% de los monumentos históricos y culturales del centro son una muestra de la ciudad tal y como fue concebida en los tiempos coloniales. También constituye el principal distrito administrativo pues alberga al palacio presidencial y al congreso nacional. Durante la década de los años setenta y de los ochenta la descentralización de algunas actividades del gobierno y el desarrollo de nuevas oficinas y centros comerciales en el norte de la ciudad ha ocasionado que baje el valor del suelo y el estatus económico del centro histórico. Muchos residentes pudientes trasladaron sus residencias al norte de la ciudad donde pueden contar con viviendas modernas, calles más anchas que permiten el flujo del tráfico vehicular y servicios más modernos. En la medida en que los residentes de más altos ingresos abandonaron el centro histórico, los residentes de bajos ingresos comenzaron a ocupar este espacio, creando subdivisiones en viviendas amplias para crear múltiples unidades habitacionales, en las que generalmente se vive en condiciones de hacinamiento y con servicios inadecuados. A pesar de que Quito ha crecido significativamente, el CHQ aun cuenta con una ubicación central dentro de la ciudad moderna. Esto se debe tal vez a la particular geografía de la ciudad la cual constriñe el crecimiento de la misma.

El rápido crecimiento de Quito combinado con el declive económico que experimenta desde la década de los años setenta tuvo un impacto significativo en la economía informal y por lo tanto en el centro histórico. Dado que el centro histórico es el primer punto al que llegan los emigrantes una vez que arriban a Quito (puesto que el terminal de autobuses se encuentra ubicado en el centro y casi todos los medios de transporte de larga distancia pasan por este terminal) elemento que se combina con la emigración

de residentes de altos ingresos, el centro histórico se convirtió en el hogar de una creciente comunidad de emigrantes de escasos recursos. Adicionalmente, el terremoto de 1987 causó daños en algunos de los edificios y residencias del área los cuales se convirtieron en locales comerciales y bodegas por lo que algunos edificios residenciales pasaron a ser propiedades comerciales. La pobreza en la que vive esta creciente población ha determinado la continua dependencia en el sector informal para la obtención de empleos, de estos trabajadores la gran mayoría son mujeres y más de la mitad son emigrantes (Farell 1985:146).

Desde la década de los años noventa el centro histórico ha albergado una diversidad de actividades económicas, atracciones culturales únicas principalmente por la arquitectura histórica y algunas oficinas de gobierno. Según Rosemary Bromley, en 1990 alrededor del 23.6% de los residentes del centro histórico estaban empleados en actividades comerciales, comparado con el promedio de la ciudad de 15.5% (Bromley 2000). La mayoría de tiendas en el centro histórico son pequeños negocios familiares que están fuertemente vinculados a los vendedores de la calle.

### *Economía informal/vendedores de la calle*

Los mercados informales están creciendo y representan un sector importante de la economía en muchos países del tercer mundo, se estima que entre 40 y 60 por ciento de los trabajadores urbanos en muchos países se ubican en este sector (Chen 2002). Por un lado, el mercado informal es una parte esencial de la economía y por otra parte su importancia es controversial dado que -por la diversidad de actividades que abarca- es propenso a la ilegalidad. El sector informal constituye una estrategia de supervivencia para aquellos que buscan empleo en un ambiente en el que las oportunidades de trabajo son limitadas e insuficientes. También es un espacio en el que los empresarios pueden evadir regulaciones de trabajo, leyes fiscales, estándares ambientales y otras políticas que pueden reducir las ganancias. No obstante, el mercado informal es un espacio en el que personas desempleadas pueden tener acceso a empleos inestables con salarios muy bajos.

En décadas recientes, el CHQ se convirtió en el punto principal de acogida de los emigrantes rurales, debido al bajo costo de los alquileres, la cercanía al lugar de trabajo y el papel dominante de la economía informal. El



sector informal es un componente muy importante del mercado laboral, particularmente para los emigrantes del campo. Según un reporte reciente de la ILO, desde 1990 7 de cada 10 empleos nuevos en América Latina se crearon en la economía informal (ILO 2003).

En las décadas de los años setenta y ochenta el centro histórico de Quito se había convertido en una de las principales zonas del mercado informal, el cual ocupaba las plazas, los pasos peatonales y las calles ocasionando la congestión en el tráfico peatonal y vehicular. La intensa colonización de las calles, particularmente cerca de los mercados Ipiales y Tejar los cuales están ubicados en el corazón del centro histórico, era tal que las calles ya no funcionaban como un espacio público durante el día, más bien era una consecución de puestos comerciales improvisados que en su mayoría estaban hechos de materiales plásticos y de madera. Durante el día las calles en esta zona funcionaban bajo la organización de los vendedores, o esencialmente de “la mafia de los vendedores”. Los puestos de venta temporales eran instalados y luego desmantelados al final del día y los productos eran almacenados en bodegas locales durante la noche. Según Bromley durante los noventa la actividad comercial en el centro histórico se intensificó aún más por el aumento de mercados diarios y periódicos, la invasión de calles adicionales y la aparición de nuevos espacios para la instalación de mercados, tanto diarios como periódicos (Bromley 2000:254).

La pérdida del centro histórico frente a la economía informal y el continuo deterioro de la arquitectura colonial preocuparon a algunos ciudadanos, funcionarios locales y defensores de la preservación histórica a nivel internacional. No obstante, los vendedores informales no son solo un sector importante y aceptado en la economía del Ecuador sino que también constituyen un grupo de interés organizado y poderoso.

### *La municipalidad*

Los mercados diarios y periódicos han planteado una serie de retos para las municipalidades, particularmente en términos de mantener el orden y condiciones higiénicas apropiadas. Las preocupaciones en torno a la higiene y el comercio informal constituyen una problemática importante a nivel mundial (Dewar y Watson 1990). La falta de infraestructura, incluyendo baños públicos, acceso a agua e instalaciones para la limpieza y la elimina-

ción de desechos son argumentos que hacen que las municipalidades decidan invertir en los mercados o remover a los vendedores. La congestión asociada a los mercados informales es otro problema. El tráfico vehicular y peatonal es obstaculizado por los puestos de vendedores que ocupan las aceras o los vendedores ambulantes que interfieren en el tráfico. Como afirma Hardoy y Dos Santos, la creciente congestión ha contribuido a la "descentralización" de los mercados informales, incentivando a las municipalidades a trasladar a los vendedores y mercados fuera de la ciudad con el propósito de aliviar el tráfico y la congestión (Hardoy y Dos Santos 1984). Por último, los vendedores generalmente son asociados a actividades delictivas, lo cual justifica aun más la intervención municipal. Los puestos comerciales fijos cuentan con una larga historia de regulación debido a su importancia para la provisión de bienes y servicios para la ciudad. Sin embargo, la intervención municipal generalmente se ha limitado a regular las horas, días y ubicación de los comercios y ocasionalmente se ocupa del precio y la calidad de los servicios. En Quiro, no existían normas para los vendedores ambulantes hasta que en 1957 se les reconoció por primera vez como un problema (IMQ Dirección de Planificación 1976).

Quito fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1978, desde entonces ha habido un aumento considerable en la inversión pública e internacional para la conservación del centro histórico de Quito. Una percepción general de que un cambio en la imagen del centro histórico es fundamental para promover la inversión privada ha movido al gobierno local y a los ciudadanos a incentivar una serie de cambios en el uso del suelo en el CHQ. Esto también dio pie al primer debate sobre los conflictos que genera el uso del espacio en el centro histórico, en particular, entre la ocupación del espacio público por parte de vendedores y mercados informales y el uso alternativo de los espacios.

Al lo largo de los años setenta y ochenta el gobierno municipal de Quito tuvo una actitud de relativa tolerancia frente a los mercados informales y los vendedores de la calle. Los vendedores eran multados ocasionalmente, sin embargo la falta de claridad en las reglas y normas de zonificación hacía que el control fuera difícil e infrecuente (Farell 1983). En los años setenta y ochenta las plazas del CHQ eran espacios económicos pujantes. La imagen de las plazas como espacios para el ocio y entretenimiento había desaparecido. Es por esto que en los años noventa las autoridades municipales co-

menzaron a preocuparse cada vez más por la reconstrucción simbólica del centro histórico en su totalidad, esto impulsó la acción municipal y resultó en la prohibición del comercio en las plazas del CHQ las cuales están libres de comercios informales desde principios de los años noventa, esto se mantiene solamente gracias a la presencia policial (Bromley 2000). Las preocupaciones de política pública más amplias, las nuevas percepciones del espacio público, los planes de conservación -que se iniciaron en los años noventa- y la continua expansión de los mercados informales causaron que la municipalidad adoptara una visión menos tolerante en relación al comercio informal. Esta nueva actitud se demuestra más claramente en los planes municipales a partir de mediados de los años noventa.

Uno de los primeros planes municipales que propuso específicamente la preservación del patrimonio histórico-cultural y el fortalecimiento de la identidad nacional data desde 1994. El objetivo era lograr una mejora visible en la imagen urbana, con un énfasis particular en la promoción del turismo. La creación de una nueva imagen urbana también era considerada como un componente crucial para la creación de nuevas economías en el CHQ. Este plan, más que cualquier plan presentado hasta el momento por la municipalidad, enfatiza la necesidad de eliminar el comercio informal. También perseguía reducir la sobre-utilización de los espacios del centro histórico, lo cual incluía la reubicación y desplazamiento de los usos comerciales tanto dentro como alrededor del centro histórico. A pesar de que el comercio informal fue incluido en el plan del año 1991, las preocupaciones en este plan se concentraron en la congestión mientras que la voluntad de crear y ejecutar políticas estaba ausente. Más aun, el plan de 1991 demostraba un alto nivel de tolerancia frente a los vendedores informales.

El plan de 1994 también coincidió con las negociaciones que se estaban llevando a cabo para acceder a un préstamo, garantizado por el gobierno ecuatoriano, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Municipalidad de Quito (MQ). Éste consistía en otorgar una suma de 41 millón de dólares US para asistir en la conservación y preservación del centro histórico. La descripción del proyecto afirma específicamente que los usos del suelo en el CHQ, en ese tiempo dominados por el sector informal y la presencia y expansión del comercio informal, han desplazado otras formas de inversión. "(Con el objeto de devolver) su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el ac-

ceso a los bienes y servicios que ofrece y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados... Asimismo, se estimulará a través de este programa el turismo, la rehabilitación urbana y la conservación histórica, ayudando a detener el deterioro de problemas urbanos, tales como la congestión vehicular, la contaminación ambiental, delincuencia y hacinamiento... y promover inversiones privadas en el centro histórico” (IDB 1994: 1). La descripción del proyecto del BID afirma que la situación en ese momento facilitaba el deterioro ambiental y no estimulaba la inversión, la cual es un requerimiento fundamental para un proceso sostenible de conservación. El préstamo también otorgaba fondos, 100,000 USD, para un plan de acción y un programa de inversión para la reorganización de los mercados públicos, dado que la “ocupación por parte de los vendedores callejeros” era considerada un riesgo que podría poner en peligro la ejecución del proyecto (BID 1994:17). De hecho, una de las condiciones para los desembolsos que se harían después de los primeros 12 meses del proyecto era la implementación por parte del MQ de la versión modificada de la ordenanza municipal que regula la venta en las calles y el uso del espacio público (BID 1994; 20).

En 1994, la municipalidad y el BID crearon la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico, también una condición para la entrega del préstamo. En consecuencia, la municipalidad comenzó a reunirse con las asociaciones de comerciantes. Estas asociaciones constituyen grupos de interés poderosos y muy bien organizados y el proceder con un proyecto de esa naturaleza sin el apoyo de la opinión pública podría crear barreras significativas en la ejecución de la rehabilitación del CHQ. En 1999 la municipalidad creó el Plan Operativo para el Comercio Informal y entre 1999 y el 2003 se firmaron acuerdos con una serie de asociaciones de comerciantes para la reubicación de más de 7,000 pequeños vendedores que se ubicarían en mercados municipales, en edificios que estarían ubicados tanto en el CHQ como en otras partes de la ciudad.

Lo prerequisites para registrarse en uno de los nuevos mercados municipales que albergarían los pequeños negocios eran: demostrar que se es un vendedor en el centro histórico que cuenta un puesto de venta, un carné de identificación y pagar la cuota de registro en el banco (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito 2004). Muchos vendedores pequeños no cuentan una cédula o documento de identificación nacional puesto que

muchos son emigrantes y mujeres. A pesar de que la municipalidad subsidiaba el costo del registro en un 50%, muchos no contaban con el dinero para comprar un espacio en los nuevos edificios. Los panfletos distribuidos tampoco eran asequibles para los analfabetos, no tomando en cuenta que muchos vendedores no pueden leer o escribir o lo hacen a un nivel básico. Adicionalmente, puesto que las negociaciones y el proceso tomaron tanto tiempo, muchos de los vendedores simplemente no creyeron que la reubicación sucedería, a pesar de que fueron advertidos.

### *Gobierno y planificación*

Según Aprodicio Laquian, la gobernanza urbana es definida como "...una visión compartida por los líderes políticos y la ciudadanía sobre el buen vivir, la inclusión -en procesos electorales, de diseño de políticas y administrativos- de los ciudadanos, los grupos de interés y todos los participantes en juego, lo cual exige a los gobernantes responder a las demandas y deseos de los ciudadanos y los diversos grupos que conforman la sociedad; sobre la formulación, adopción, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales, lo cual requiere de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes frente a sus electores, dentro de un sistema de leyes, reglas, normas y estándares; sobre la movilización de recursos para alcanzar un ideal de desarrollo y lograr buenos resultados; y finalmente institucionalizar la resolución de diferencias y conflictos sin recurrir a la violencia física" (1995:241). Para establecer políticas urbanas incluyentes se requiere de todos los elementos señalados arriba. Sin embargo, las políticas urbanas contemporáneas no ofrecen las condiciones o los vínculos necesarios para hacer de estas políticas una realidad y los restringidos modelos de gestión urbana llevados por planificadores, arquitectos e intereses corporativos frecuentemente no logran responder de manera adecuada a los problemas urbanos y las divisiones sociales (Amin y Graham 1997).

Como afirma John Friedman, el escenario urbano esta formado por múltiples fuerzas que interactúan entre sí en formas que no son del todo predecibles, estos factores incluyen los procesos socio-espaciales de urbanización, el crecimiento y cambio económico regional, la construcción urbana, la diferenciación y cambio cultural, la transformación de la naturaleza, y las políticas urbanas y de empoderamiento (Friedman 1998). Cuando se

trabaja en este tipo de contexto, los planificadores deben tener un buen conocimiento de cómo crecen y se forman las ciudades antes de implementar estructuras urbanas o de mediar entre los diversos intereses de la comunidad. Es importante destacar que el significado de comunidad y sociedad civil ha cambiado en décadas recientes. Hoy en día, los brotes de protesta civil parecen estar indicando que el mundo se está moviendo gradualmente hacia la conformación de ciudades inclusivas y modelos de democracia participativos. El nuevo rol de la sociedad civil, junto con una aparente retirada del rol tradicional de los gobiernos centrales ha cambiado dramáticamente el papel de la planificación.

Hoy en día la planificación tiene muchas caras y nombres. Sin embargo, tradicionalmente los planes maestros, estratégicos, integrales y participativos han sido las herramientas más comúnmente utilizadas en el tercer mundo. Según UNHABITAT, los planes maestros se basan en un plan fijo de largo plazo que permite determinar el futuro, formular las condiciones ideales y a su vez sirve de base para la inversión y el desarrollo de infraestructura (UNHABITAT 2002). El plan maestro generalmente enfatiza la planificación física e incluye características como sistemas de transporte y carreteras, esquemas para la entrega de servicios que incluyen agua potable y sanidad y códigos de zonificación y regulación. No obstante, los planes maestros han probado ser inflexibles y rígidos. Dado que las ciudades en el tercer mundo tienden a crecer más rápido que su infraestructura y servicios, los planes maestros en el sentido estricto tienden a ser inapropiados e inefectivos. En muchos casos, están muy alejados de la realidad puesto que la falta de información adecuada y la incapacidad para predecir condiciones futuras adecuadamente ofrecen un escenario erróneo para la planificación. En muchos casos, los sectores empobrecidos no son ni consultados ni incluidos en el proceso de planificación. En última instancia, los planes maestros probaron ser demasiado inflexibles para responder al rápido crecimiento de asentamientos irregulares y en muchos casos más bien contribuyeron a su proliferación.

En la década de los años setenta y principios de los ochenta, fueron introducidos los planes estratégicos e integrales con lo cual se incorporó un enfoque más amplio y flexible que buscaba incluir dimensiones sociales, económicas y ambientales. Los planes son diseñados para que puedan adaptarse a las circunstancias dinámicas de las ciudades y se busca que el proce-

so de planificación sea completamente participativo asegurando que los actores y los grupos involucrados no sólo sean consultados sino que sean también incluidos en todas las fases del proceso. La planificación estratégica ha seguido evolucionando incorporando elementos fuertes de la planificación participativa y promoviendo involucrar a los actores e incorporar los diversos elementos del escenario urbano. Más importante aun, los planes estratégicos e integrales se sitúan teóricamente en el contexto de actividades económicas, sociales y otras, que son accesibles, eficientes y equitativas.

### **Tendencias en el gobierno local**

Desde los años ochenta el papel de los gobiernos locales en los países de América Latina ha cobrado importancia ya que estos enfrentan el reto de proveer los servicios y el apoyo necesarios para el desarrollo local, especialmente en términos de la planificación urbana, regulación, inversiones y la administración urbana. El que se haya devuelto estas responsabilidades a los gobiernos locales fomenta mayor eficiencia en la oferta de servicios y el uso de los recursos. Los gobiernos locales tienen la habilidad de ofrecer un cálculo más certero sobre la oferta de bienes y servicios públicos, basado en las preferencias de las comunidades. También se encuentran en una posición aventajada para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil local en aras de ampliar las oportunidades económicas y de promover alianzas entre el sector público y el privado, fomentando niveles más altos de compromiso en la comunidad y la apropiación de los programas de desarrollo local. Esto puede dar como resultado una mayor transparencia y gobernanza en la medida en que las decisiones se están tomando en conjunto con la comunidad. Sin embargo, el marco legal y fiscal que está acompañando estos procesos no es perfecto y suele ocurrir que la capacidad institucional de los gobiernos locales no es adecuada para asumir estas responsabilidades y enfrentar el reto que presenta el rápido crecimiento de las zonas urbanas. Los gobiernos municipales en América Latina han tratado de enfrentar estos retos a través de la inclusión de la sociedad civil en los procesos de desarrollo por medio de la planificación participativa y buscando alianzas público-privadas con el objeto de aliviar las presiones financieras que encara el gobierno local. Los gobiernos locales también han buscado crear una mejor manera de

gobernar enfatizando el rol de la participación ciudadana y la construcción de una ciudadanía democrática que pueda sostener ciudades democráticas y vibrantes.

### *Ejemplos de innovaciones en el gobierno local*

En España y América Latina se observan esfuerzos por fortalecer la gestión de los gobiernos locales. Uno de los ejemplos más exitosos de gobierno local en un período de transición post-autoritaria ha sido el de Barcelona, España. Por medio del uso de la cultura y el patrimonio urbano Barcelona fue capaz de crear un gobierno local eficiente y con un pleno compromiso cívico. Haciendo un recorrido por la experiencia de Barcelona es posible ver que el gobierno post-franquista se apoyó en la preservación histórica y cultural como un medio para fomentar el desarrollo económico local. Barcelona, en su esfuerzo por crear una democracia sólida también logró crear una gran ciudad. En la experiencia de Barcelona se encontró un punto en común que motivó a los residentes a involucrarse activamente en el proceso político por lo que se ha convertido en un modelo para la rehabilitación urbana en otras ciudades. Sin embargo, aun falta determinar si este enfoque puede funcionar en ciudades que cuentan con estados débiles.

Otro ejemplo importante que ilustra el papel de una ciudadanía participativa en el gobierno local lo ofrece Brasil donde más de cien municipalidades han iniciado procesos de presupuestos participativos que permiten a los integrantes de una comunidad establecer prioridades para el gasto público y monitorear el manejo presupuestario del gobierno. Adicionalmente, en todo el país se han creado más de 35,000 concejos tripartitos dándole oportunidad al ciudadano común de trabajar con funcionarios del gobierno y los proveedores de servicios con el objeto de monitorear la oferta pública de servicios de salud, educación, vivienda, reducción de la pobreza y otras áreas. Casi todas las municipalidades de Brasil cuentan con por lo menos un concejo tripartito y su presencia es, tal vez sorpresivamente, más común en las zonas más pobres del país.

En Bogotá, Colombia, dos períodos sucesivos de gobiernos independientes se han caracterizado por la fuerte inversión en el espacio público. Estas administraciones también han impulsado la idea de la "cultura ciudadana" lo cual hace que los ciudadanos se conviertan en co-autores de y parti-



ciudadanos activos en la vida de su ciudad. Ejemplos de esta cultura ciudadana los dan iniciativas como la creación de los “Caballeros de la Cebra” y la campaña “Bogotá Coqueta”. El proyecto de los Caballeros de la Cebra incluyó a los taxistas de Bogotá. Los buenos conductores, aquellos que consistentemente respetaban las leyes y normas de tránsito eran invitados a ser miembros de la Orden y se les otorgaba el poder de extender la membresía a otros taxistas que también respetaran las leyes de tránsito de manera consistente. En un proyecto similar- la campaña Bogotá Coqueta- los ciudadanos recibían una tarjeta mostrando un dedo pulgar en gesto de aprobación por un lado y por el otro un pulgar en gesto de desaprobación. Los ciudadanos eran incentivados a usar la tarjeta para sancionar o criticar la conducta de otros ciudadanos de una manera no violenta.

En Ecuador, el caso del gobierno de Cotacachi bajo el liderazgo del alcalde indígena Auki Tituaña ha sido objeto de interés a nivel internacional. En el año 2000, debido a sus innovaciones en el ámbito de la planificación y el uso de presupuestos participativos, la ciudad ganó el Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida y en 2000-2001 ganó el premio “Ciudades por la paz” de UNESCO.

En México, diversas ciudades y pueblos, incluyendo Tijuana y Guanajuato, han establecido concejos municipales de planificación que permiten a los ciudadanos tener voz sobre las prioridades en la agenda del gobierno local. También se han creado Consejos Comunitarios que dan a los ciudadanos la oportunidad de aconsejar a los funcionarios municipales sobre las prioridades del gasto público que pueden garantizar mejoras en las condiciones de las comunidades. Adicionalmente, algunas ciudades pequeñas, como Cuquío y Beriozabal, han implementado procesos participativos en el diseño presupuestario similares a aquellos que se están llevando a cabo en Brasil.

En Guatemala, diversas municipalidades, incluyendo Quetzaltenango y Sololá, las dos ciudades de población mayoritariamente indígena, han establecido un proceso de planificación comunitario que permite a las asociaciones de vecinos presentar planes para la inversión municipal de manera que ésta responda a las propias demandas de los ciudadanos. Estas iniciativas han sido reconocidas por reorientar el gasto hacia zonas de escasos recursos y generalmente han sido implementadas en ciudades y pueblos de gobiernos independientes.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1992 que descentralizó gran parte de los fondos del gobierno para canalizarlos hacia gobiernos locales también ordenaba la creación de comités para el monitoreo y veeduría obligando la rendición de cuentas por parte de los gobernantes electos, haciéndolos responsables por el uso transparente de los recursos. Se sabe que estos comités, cuyos integrantes cuentan con una diversidad de afiliaciones políticas, juegan un papel importante en el funcionamiento de los gobiernos locales.

Todos estos ejemplos demuestran que a nivel local en América Latina se están gestando innovaciones importantes para la gobernanza democrática y para mejorar la relación entre estado y sociedad. Mientras esto puede ser dicho del nivel local, la política a nivel nacional en la región, particularmente en la región Andina, está en crisis. Los gobiernos nacionales siguen siendo cuestionados por su ilegitimidad, corrupción y por los bajos niveles de satisfacción en la ciudadanía. Más aun, mientras algunos gobiernos locales están haciendo un esfuerzo mancomunado por modificar las dinámicas negativas entre actores del estado y la sociedad civil, los gobiernos nacionales no parecen estar haciendo los mismos esfuerzos.

### *Ciudadanía y participación*

Las investigaciones recientes sobre las democracias latinoamericanas se han concentrado en el estudio de los movimientos sociales, el papel de la sociedad civil y el estudio de la ciudadanía. Sin duda, el estudio de la ciudadanía está a la vanguardia de los debates sobre teoría democrática, esto tal vez se debe principalmente al enorme impacto que ha tenido en años recientes el ejercicio de la ciudadanía en América Latina a través de diversos medios de participación ciudadana. Las movilizaciones masivas en Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú y Argentina, entre otros países latinoamericanos, han tenido un impacto significativo en los procesos democráticos. Sin embargo, la protesta es sólo un medio de participación ciudadana. Los ciudadanos también se han vuelto más activos en los gobiernos locales, como se demostró en los casos anteriores.

Para entender la problemática de la participación ciudadana es necesario que examinemos el concepto mismo de ciudadanía, el cual se ha empezado a tratar sólo recientemente en la teoría democrática dominante. La ma-

yor parte de los análisis modernos sobre la ciudadanía se basan en el marco, planteado por T.H. Marshall, de los derechos ciudadanos, que comprenden los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, este esquema no deja de ser problemático. Por ejemplo, en los años ochenta cuando “los derechos civiles y humanos básicos ya no podían ser ignorados o tomados por sentado” (Jelin y Hershberg 1996:3) la tríada de los derechos civiles, políticos y sociales empezaron a ser cuestionados. Las demandas de los pueblos indígenas y el debate sobre derechos individuales y colectivos presentan otro tipo de retos frente al marco propuesto por Marshall. Adicionalmente, ha sido demostrado que los distintos tipos de derechos ciudadanos pueden estar distribuidos de manera desigual resultando en un tipo de democracia que podría ser definido como “disyuntivo” (Holston y Caldeira 1998), un adjetivo utilizado para referirse a la expansión y contracción de diferentes áreas de los derechos ciudadanos. Mientras la transición democrática en la mayor parte de los países latinoamericanos ampliaron los derechos políticos de los ciudadanos a través del sufragio, la mayoría de los latinoamericanos no gozan plenamente de sus derechos civiles, sin mencionar siquiera los derechos sociales o de bienestar en una región que sigue siendo vergonzosamente reconocida por tener los niveles más altos de inequidad en la distribución de la riqueza. Los derechos civiles de los ciudadanos se ven reducidos por un estado de derecho débil, que se evidencia por la conducta inadecuada de la policía y los sistemas legales inefectivos, mientras que los derechos políticos son obstaculizados por instituciones o partidos deficientes, o por estados corruptos o ineficientes.

A pesar de que el debate aun sigue en pie, la concepción de los derechos ciudadanos de Marshall sigue siendo fundamental en el tema de la gobernanza democrática. Por consiguiente, debe mantenerse un esfuerzo por refinar la definición de los derechos ciudadanos, definir su importancia relativa y explorar la desigual distribución de los mismos. No obstante, existe un riesgo en los esfuerzos por “fijar el concepto y asociar los derechos ciudadanos con un grupo concreto de actividades- votar, gozar de la libertad de expresión, recibir beneficios públicos de diverso tipo, etc.” (Jelin 1996:104). Sin duda, la ciudadanía no se agota en los derechos ciudadanos por lo que se deben explorar otros aspectos de la ciudadanía. ¿Acaso la ciudadanía no debería abarcar también, por ejemplo, las responsabilidades y deberes de los ciudadanos? La democracia es una calle de doble vía y requiere de un estado es-

table capaz de garantizar tanto los derechos ciudadanos como una ciudadanía comprometida que es capaz de cumplir con las responsabilidades y obligaciones requeridas para el funcionamiento de una sociedad democrática.

Con el objeto de ubicar la participación ciudadana en el contexto apropiado debemos empezar por una nueva visión del concepto de ciudadanía. Democracia y ciudadanía deben ser concebidas como inherentemente conectadas, y ambas traspasan el ámbito de lo político para incluir los aspectos sociales y económicos (Holston y Caldeira 1998). Dicho de otro modo, tanto democracia como ciudadanía deben ser vistas y estudiadas como parte de un contexto, considerando la situación cultural, histórica y económica particular de cada país. Debemos estudiar “la experiencia plena de una ciudadanía democrática” (Holston y Caldeira 1998:288).

Durante los años noventa la participación comenzó a ser enunciada como una condición de la gobernanza democrática, por parte de los teóricos de la democracia, y como un elemento necesario para el desarrollo, por parte de los agentes del desarrollo. El cuarto Informe de Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1993 se enfocó en la participación ciudadana y recomendaba la creación de mecanismos de participación (PNUD 1993). Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de desarrollo han publicado documentos en los cuales se subraya la importancia de incluir mecanismos de participación en sus programas. Publicaciones recientes como *Historic Cities and Sacred Sites* (2001) del Banco Mundial, *Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean: Recent Bank Experience* (1998) del BID, y el estudio *2004/2005 State of the World's Cities Report: Globalization and Urban Culture* (2004) demuestran la importancia de la relación entre cultura, espacio, desarrollo y democracia. Incorporar la identidad y la cultura en el desarrollo urbano, como se demostró en el caso de Barcelona, así como tomar en cuenta la relación entre desarrollo y gobernanza ha demostrado ser componentes invaluable de proyectos sostenibles y exitosos.

### *La participación en Quito*

En Quito organizaciones no gubernamentales han fomentado la participación a través de iniciativas de capacitación y empoderamiento. Algunas ONG ya habían mostrado algunos esfuerzos por implementar planes parti-

cipativos, tal vez la que más se destaca es el Centro de Investigaciones CIUDAD. Un ejemplo de procesos de planificación participativa llevados a cabo por CIUDAD lo constituye el proyecto para barrios populares de Quito desarrollado a través de Servicios Integrales para Sectores Populares (SIP-SEP) (Pirkin 1997). La municipalidad de Quito, sin embargo, no utilizó sistemáticamente o institucionalizó la participación ciudadana sino hasta febrero del 2001, cuando comenzó a implementar el Sistema de Gestión Participativa (SGP). El SGP fue posible por reformas anteriores como la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Quito de 1993, que permitieron la descentralización de los servicios y los poderes locales (Torres 2002).

El SGP representó un esfuerzo por alcanzar una mejor comunicación entre el gobierno municipal y la población a través de reuniones organizadas en base a cuatro niveles territoriales: la ciudad como un todo, las zonas metropolitanas, las parroquias rurales y los vecindarios. Además de estas reuniones (basadas en el territorio) también se llevaron a cabo reuniones con mujeres, jóvenes, niños, poblaciones indígenas y la población afro-quiteña (Torres 2002).

El proceso del SGP concibió la participación como un diálogo, más no modificó de manera significativa la capacidad que podrían tener los ciudadanos que participaron de influir en los procesos de toma de decisión. Tampoco alteró significativamente las relaciones de poder clientelistas que buscaba eludir. En muchos casos, a los participantes les resultaba difícil entender la importancia del diálogo pues deseaban programas concretos de obras públicas. En la medida en que los ciudadanos no tuvieron mayor oportunidad de influir en las políticas, el SGP como sistema participativo colocó a los ciudadanos en la posición de receptores pasivos de las políticas. A pesar de que el SGP buscaba permitir a los ciudadanos convertirse en coautores activos de las políticas y comprometerlos en el proceso, otras iniciativas municipales han sido más exitosas en el cumplimiento de estos objetivos.

Discutiremos una serie de ejemplos de iniciativas municipales que han fomentado una mayor participación ciudadana. Un sinnúmero de campañas han hecho uso de la creciente conciencia que tienen los estudiantes de secundaria y universitarios sobre las normas de tránsito. Los estudiantes de escuelas secundarias públicas han participado en este tipo de proyectos, particularmente en el centro donde el tráfico vehicular y peatonal generalmente entran en conflicto. En estas campañas los estudiantes se ubican en inter-

secciones importantes del centro y crean una barrera para impedir que los peatones obstaculicen el tráfico. Con estudiantes universitarios, la municipalidad ha reproducido la campaña “Bogotá Coqueta” en la cual se distribuyen tarjetas que muestran un pulgar en gesto de aprobación y desaprobación para que luego los ciudadanos las usen para mostrar aprobación o auto-corriger ciertas conductas.

Una parte importante de los procesos de rehabilitación en Quito están ocurriendo a un nivel simbólico. Una parte integral de la campaña que lleva a cabo la municipalidad la constituye la recuperación de la identidad y el orgullo quiteño. La consigna “recuperemos nuestra identidad” ha sido ampliamente usada en años recientes. En la medida en que los ciudadanos empezaron a notar cambios tangibles, particularmente en la rehabilitación del centro histórico, ellos mismos se han vuelto más responsables. De esta forma, los ciudadanos están en camino de convertirse en los principales garantes del estado de derecho. En relación a lo anterior, los resultados de una campaña que busca hacer de Quito una ciudad libre de basura ofrecen un buen ejemplo. La campaña fue anunciada y la idea de que existiría una multa por botar basura circuló ampliamente y a menudo fue aplicada. Adicionalmente, la municipalidad mejoró los servicios de aseo en el centro e inclusive implementó el uso diario de barredores modernos para limpiar las calles y plazas del centro. Los ciudadanos comenzaron a sentirse orgullosos de este centro recientemente rehabilitado y limpio. Con esta creciente conciencia producto de la campaña y por el hecho de que los ciudadanos podían observar que la municipalidad también estaba poniendo de su parte, los ciudadanos comenzaron a corregir conductas entre ellos mismos y comenzaron a pedir a otros que depositaran la basura en los nuevos contenedores, en lugar de botarla en la calle. Este es simplemente un pequeño ejemplo de cómo las iniciativas dirigidas a incrementar un sentido de identidad urbana también han resultado en un incremento de la participación ciudadana en el funcionamiento diario de la ciudad. Han comenzado a generar el tipo de “cultura ciudadana” que persiguen las administraciones recientes de Bogotá. En suma, este tipo de cambios culturales pueden ser los más difíciles de llevar a cabo pero también pueden mostrar resultados más duraderos y eficaces.

*Alianzas público-privadas: las corporaciones metropolitanas*

Otra tendencia que se observa en los gobiernos locales de toda América Latina ha sido el aumento de alianzas entre el sector público y el privado para estimular el desarrollo. Sin embargo, si se busca atraer la inversión del sector privado el sector público debe promover la estabilidad y ser un socio fuerte e innovador. El gobierno debe estar en una posición que le permita ofrecer estabilidad en el ámbito normativo porque los inversionistas “siempre temen enfrentar el riesgo asociado con entrar en un área con un futuro incierto” (Rojas 2001:397). Paralelamente, el sector público debe ser capaz de demostrar que la inversión en mercados aun no explorados puede ser viable. A pesar de que estas asociaciones se basan en la colaboración económica también estimulan la estabilidad de los estados al promover la conformación de un ambiente normativo más estable.

Quizás el ejemplo más importante de alianzas público-privadas en Quito lo constituye la Empresa del Centro Histórico (ECH), una compañía mixta que pertenece a la municipalidad y a una organización no gubernamental, la Fundación Caspicara. La ECH se inició con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo complementado con algunas fuentes de financiamiento local y ha sido el principal responsable por la rehabilitación del centro histórico de Quito.

En 1978, como un reconocimiento al centro histórico mejor preservado y menos alterado en Latinoamérica, la UNESCO declaró al centro histórico de Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad. En 1992 con la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto Nacional del Patrimonio Cultural otorgó a la municipalidad la custodia del patrimonio histórico del centro. Junto con la ECH el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) es una de las principales entidades responsables por el mantenimiento del centro histórico. En la última década, FONSAL ha ejecutado más de 350 proyectos de rehabilitación y restauración en el centro histórico.

Otras corporaciones metropolitanas se encargan de los servicios básicos y utilidades. Ellas son: la Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP); la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO); la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable; y la Empresa Metropolitana de Servicio y Administración de Transporte.

## Conclusiones

Los cambios en el uso del espacio público del centro histórico han tenido tanto efectos positivos como negativos. En relación a los aspectos positivos se puede decir que ha aumentado la seguridad ciudadana, el valor del suelo y el acceso a los espacios públicos, también ha disminuido la congestión y el tráfico y ha mejorado la infraestructura. Estos efectos positivos benefician a toda la sociedad quiteña, incluyendo a los miembros de la economía informal. No obstante, los impactos económicos de los proyectos de rehabilitación no han sido tan uniformes. Por una parte, la formalización de las economías informales constituye una fuente de ingresos para el municipio a través de los impuestos y cuotas que deben pagar los vendedores que tienen puestos de mercado fijos en los nuevos mercados municipales. La formalización del sector informal también ha debilitado a las asociaciones de vendedores ilegales y al crimen organizado, que anteriormente ejercía un gran control sobre la economía informal. Por otra parte, la eliminación total de la economía informal no deja de ser problemática. Tradicionalmente la economía informal ha sido un espacio de la economía que se muestra abierto e inclusivo frente a todos los sectores de la sociedad. A pesar de que los empleos que ofrece el sector informal no siempre generan ingresos estables o suficientes y pueden exponer a los trabajadores a situaciones de riesgo, éstos llenan un vacío en el mercado laboral y por lo menos proveen ingresos marginales a sectores de la sociedad que pueden ser excluidos de la economía formal. A pesar de que todos los miembros de la economía informal del centro histórico tuvieron la oportunidad de comprar un puesto de venta en los nuevos edificios comerciales de la municipalidad, los costos eran altos y requerían de un capital inicial. El requerimiento de este capital excluyó a muchos comerciantes puesto que la economía informal se caracteriza por requerir de poco capital de inversión.

También existían otras barreras que obstaculizaban la entrada a la economía formal. El proceso de desconcentración de los mercados informales del centro histórico comenzó a principios de los años noventa. De alguna manera la misma prolongación del proceso de formalización del sector informal constituyó un obstáculo para muchos comerciantes. Muchos vendedores pensaron que el cambio nunca se llevaría a cabo dada la dilación de las discusiones y las pocas acciones que se tomaban al respecto. Otros no lo-



graban entrar en una lógica de planificación a largo plazo puesto que la economía informal se define más por fines laborales de corto plazo y no por la planificación e inversión a largo plazo. Adicionalmente, muchos comerciantes informales no quisieron establecerse en los nuevos edificios porque pensaban que no tendrían éxito. Algunos también se mostraban reacios a que sus vidas fueran reguladas y a ser responsables del pago de impuestos y cuotas a la municipalidad. A pesar de que los comerciantes solían hacer pagos a las asociaciones por el alquiler de los puestos de venta, electricidad y servicios, la incertidumbre que provocaba un cambio hacia una economía formal controlada por el gobierno- que desde su punto de vista tradicionalmente ha favorecido a las elites- hizo que muchos reubicaran sus actividades o servicios en los mercados periféricos alejados del centro histórico. Esto puede generar un aumento en los costos de transporte puesto que el centro antes ofrecía un lugar céntrico en el cual se podía vivir y trabajar, convirtiéndolo en una elección conveniente y económica para los vendedores informales. Por otra parte, los comerciantes que se insertaron en los nuevos mercados municipales también enfrentan una serie de retos. Mientras que los edificios están en buenas condiciones, son seguros y atractivos, también son espacios extensos conformados por una serie de puestos de ventas ordenados en múltiples pisos. Esto desanima a los compradores, que no llegan a visitar todos los puestos lo cual coloca en desventaja a los vendedores localizados en los pisos más altos.

La rehabilitación del centro histórico dio como resultado una recuperación del espacio público que antes estaba dominado por las actividades del sector informal. Esta recuperación ha generado un sentido compartido del espacio para miembros de diferentes sectores de la sociedad quiteña. A pesar de que la ciudad sigue estando marcadamente dividida entre norte y sur, el centro rehabilitado ofrece un espacio central en el que todos pueden hacer sus compras, comer, socializar y disfrutar del patrimonio cultural que incluye tanto las raíces indígenas como españolas de la ciudad.

El tema de la identidad siempre ha sido objeto de debate en el Ecuador, un país en el cual la identidad se ve fragmentada por las clases sociales, la etnicidad, el idioma, la raza y la región. El regionalismo, particularmente la rivalidad entre Quito y Guayaquil, define –o socava- lo que significa ser ecuatoriano. Estas pujas han colocado el tema de la identidad en el primer plano del imaginario nacional (ver Radcliffe y Westwood 1996, y Silva

1995). Por estas razones, el aspecto identitario del proceso de rehabilitación urbana en Quito es particularmente importante. Mientras más ciudadanos de distintas clases, razas y etnicidades puedan identificarse como quiteños y sentir orgullo por su ciudad, más se avanzará en la creación de una ciudadanía que es capaz y tiene la voluntad de comprometerse para encarar las responsabilidades y obligaciones que se requieren de los miembros de una sociedad democrática.

A pesar de que la política a nivel nacional en Ecuador se ha caracterizado por el caos en años recientes, pues los presidentes han sido removidos por medio de golpes de estado y la protesta popular, la municipalidad de Quito ha sido capaz de comprometer a los ciudadanos y proveerlos de un alto nivel de satisfacción lo cual rebasa en gran medida lo que ha podido ofrecer el gobierno nacional. Debido a que los gobiernos locales han sido capaces de generar una mayor conexión con sus electores éstos tienden a mantener un cierto nivel de estabilidad en el país, en este sentido Quito no es una excepción. La importancia política, cultural y económica de Quito en el contexto nacional significa que un mejor gobierno y una mayor estabilidad a nivel local no sólo son fundamentales para la nación sino que pueden representar un primer paso hacia una mayor estabilidad nacional. En años recientes el Ecuador ha experimentado altos niveles de insatisfacción con el gobierno nacional, esto se demuestra por la irrefrenable movilización social que ha conllevado, en parte, a la expulsión de dos presidentes. Por lo tanto, los altos niveles de insatisfacción están directamente relacionados con la inestabilidad política. Este panorama también demuestra que la ciudadanía ecuatoriana tiene expectativas con respecto a la responsabilidad social de sus funcionarios gubernamentales. Una vez que los ciudadanos observan que el gobierno puede funcionar a nivel local y pueden confiar en que el gobierno local llevará a cabo sus funciones y responsabilidades de una manera transparente, los ciudadanos podrán empezar a crear la apertura política que de paso a un gobierno nacional más estable y eficiente.

## Bibliografía

- Amin, Ash y Stephen Graham. 1997. "The Ordinary City," *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 22, No.4, p411-429.
- Banco Intetamericano de Desarrollo, *Quito Historic Center Rehabilitation Project 822/OC-EC*, 1994.
- Carrión, Diego. 1987. "La renta del suelo y segregación urbana en Quito". En Fernando Carrión ed. *El Proceso Urbano en el Ecuador*, 83-122. Quito: ILDIS.
- Carrión, Fernando. 1992. *Quito en Cifras*. Quito: Ilustre Municipio de Quito, Dirección de Planificación.
- Castro-Klarén, Sara y John Charles Chasteen, eds. 2003. *Beyond Imagined Communities: Reading and Writing the Nation in Nineteenth-Century Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.
- Chen, Martha Altet, Renana Jhabvala, y Frances Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework," *ILO Employment Sector Working Paper on the Informal Economy 2*.
- Cira, Dean A. 2002. "Urban Upgrading in Latin America and the Caribbean," En Bteve, Banco Mundial, No.3.
- Delaunay, Daniel, Juan León, y Michale Portais. 1990. *Transición Demográfica en el Ecuador*. Quito: CEDIG.
- Dewar, D. y V.Watson. 1990 *Urban Markets: developing informal retailing*. London: Routledge.
- Farrell, G. 1983. *Los trabajadores autónomos: el caso de los pequeños comerciantes de Quito*. Quito: ILDIS.
- Ford, Larry y E. Griffin. 1980. "A Model of Latin American City Structure," *The Geographical Review*, pp. 397-422.
- Friedmann, John. 1998 "*Planning Theory Revisited*," *European Planning Studies*, Vol. 6, Issue 3, p 245-254.
- Holston, James y Teresa P.R. Caldeira. 1998. "Democracy, Law, and Violence: Disjunctures of Brazilian Citizenship." En Felipe Aguero y Jeffrey Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, 263-298. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Ilustre Municipio de Quito (IMQ). 1976. Informe sobre el censo de vendedores fijos, feriantes y ambulantes de los mercados y calles de Quito. IMQ.
- INEC. 2001. *Pre-Censo Nacional de Población y Vivienda*. INEC.
- . *Documento Conceptual del Proyecto Rehabilitación del Centro Histórico de Quito*, Segunda Era, 2004.
- International Labour Organization 2003. 2003 *Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg. 1996. "Introduction: Human Rights and the Construction of Democracy". En *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Jelin, Elizabeth. 1996. "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights". En *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Laquian, Aprodicio. 1995. "The Governance of Mega-urban Regions". En T.G. McGee y Ira M. Robinson, eds., *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia* Vancouver: University of British Columbia Press, 215-41.
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and social class, and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Zona Centro "Manuela Sáenz." 2004. *Espacio Público: Memoria de la recuperación del espacio público del Centro Histórico*.
- Pitkin, Bill. 1997. "The Urban Environment and Participatory Planning in Quito's *Barrios Populares*," presentado ante la Association of Collegiate Schools of Planning Conference en 1997.
- PNUD. 1993. *Informe sobre desarrollo humano, Participación popular*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Radcliffe, Sarah y Sallie Westwood. 1996. *Remaking the Nation: Place, Identity and Politics in Latin America*. London: Routledge.
- Rojas, Eduardo. 2001. "Revitalization of Historic Cities with Private Sector Involvement: Lessons from Latin America". En Ismail Serageldin, Ephim Shluger y Joan Martin-Brown, eds. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Serageldin, Ismail, Ephim Shluger, y Joan Martin-Brown eds. 2001. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Silva, Erika. 1995. *Los mitos de la ecuatorianidad*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Torres D., Víctor Hugo. 2002. "La participación ciudadana en Quito". En Víctor Hugo Torres D., Viviana Maldonado P., Inés Martínez M., y Lolita Vásquez S., eds., *La participación en Quito: Miradas plurales*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- UNHABITAT. 2002 *Urban Development and Shelter Strategies in Favour of the Urban Poor*.
- UNHABITAT. 2004. *2004/2005 State of the World's Cities Report: Globalization and Urban Culture*. London: UNHABITAT.

# Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos

Mónica Moreira\*

## Introducción

La participación social en los centros históricos no es un tema sencillo porque los ciudadanos, los intereses y los significados presentes son mucho más diversos que en otras áreas de la ciudad que no tienen el componente patrimonial y el de una centralidad producto de haber sido la ciudad original. Por esa razón es pertinente el análisis particular que plantea este foro “Centros Históricos - Gobierno y Participación Social”. Aunque no se pueda desligar la realidad de las áreas patrimoniales de las del resto de la ciudad, conviene recordar la realidad particular, la que la hace diferente a otras áreas, muy especialmente cuando queremos proponer una participación social efectiva, es decir, que concilie la preservación del patrimonio y el desarrollo deseado. Sentirse parte del Centro Histórico no es necesariamente un hecho de ancestro o de antigüedad, es más bien algo consciente, una decisión, una apuesta, un interés.

Esta realidad que la hace diferente de otras áreas de la ciudad a la vez hermana a los centros históricos entre sí, pues muchos tienen condiciones de algún modo semejantes y esa es otra razón importante para realizar este análisis: la posibilidad de compartir salidas que puedan servir a varios, de intercambiar experiencias (lo acertado, errado y limitado de éstas).

En el caso del Centro Histórico de Quito reconocemos una historia con profundas transformaciones y también con situaciones que han permaneci-

---

\* Secretaria de la Fundación Marcha Blanca por la Seguridad y la Vida, Ecuador.

do a lo largo del tiempo y que pese a las intervenciones de las últimas décadas se mantienen.

A 26 años de la Declaratoria como Patrimonio de la Humanidad, hemos pasado de la época en la que pocos querían apostarle al centro a la época en la que al menos en el discurso, existe un gran público interesado en él. De la época en la que los habitantes de otras áreas no venían al centro sino por trámites, a la época en la que se concentran para pasearlo y mirarlo. De la época en la que ninguna autoridad ni nacional ni local mencionaba la importancia del centro a la que muchos lo hacen. De la época en la que ningún medio de comunicación habría utilizado los espacios del centro a la que cotts, películas y comerciales ven en él la oportunidad para su originalidad. De la época en que ningún evento internacional se realizaba en este lugar a una en la que muchos se celebran en este espacio, porque muchos de los edificios patrimoniales han sido restaurados (el 70% de las edificaciones patrimoniales han sido restauradas). De la época en la que no había intervenciones sobre vivienda en inmuebles patrimoniales a la que ha producido al menos 1000 unidades habitacionales. De la época en la que el 20% del espacio público del Centro Histórico estaba ocupado por ventas callejeras a la época en la que esas ventas se realizan en espacios cerrados. Así podríamos seguir, pues a 16 años de una intervención permanente, esos resultados, mejorables o no, están a la vista y constituyen los cambios de las últimas décadas.

Sin embargo hay que mencionar que el centro de Quito, antes y después de la declaratoria ha sido un escenario de múltiples manifestaciones tanto culturales como religiosas y políticas, en la vida cotidiana del centro han estado presentes costumbres, formas de trabajar, de relacionarse que no se han perdido. También hay que recordar que el centro de Quito sigue concentrando una cantidad de funciones que generan fricciones a la vez que dinamismo. Y del mismo modo conviene decir que el centro ha sido un espacio transformado a lo largo de la historia por factores económicos muy fuertes y que en esa transformación adquirió algunas características relacionadas con la pobreza y marginalidad, algunas de las cuales permanecen intactas.

Esta problemática general no es una originalidad del centro de Quito. En mayor o menor grado los centros históricos de América que se encuentran en proceso de recuperación viven situaciones semejantes y todos quizá deben formar parte del análisis necesario para abordar el tema de la participación social.

### Particularidades de los centros históricos que inciden en la participación ciudadana

Los centros históricos tienen particularidades que inciden en la participación social, unas veces para hacerla más viable y otras para complejizarla, sea de una forma u otra conviene partir tomándolas en cuenta. La relación gobierno local y participación social para el centro histórico tiene más variables que para otros lugares de las ciudades. La gama de actores presentes en el centro histórico rebasa el ámbito de los habitantes, pues los usuarios cotidianos del mismo son de toda la ciudad, del país y en muchos casos de otros países. También los conflictos son diversos y permanentes en las áreas patrimoniales urbanas.

En un trabajo académico realizado en FLACSO a propósito del curso Políticas y Gestión de Centros Históricos de 1998, se realizó una encuesta bajo la pregunta: ¿qué es para usted el centro histórico? Las respuestas obtenidas dejaron claro que a nivel ciudadano también existe conciencia sobre la diversidad e incluso contradicción presentes en el centro histórico, en este caso en el de Quito.

Algunos de los encuestados se refirieron a la existencia de instituciones de importancia y a la cantidad de protestas que frente a ellas se han llevado a cabo (*es un lugar para protestar*), otras hicieron alusión a la riqueza presente en el patrimonio en contraposición a las contradicciones sociales y económicas que cada día se pueden ver en este espacio, también se habló del centro como un gran mercado en el que todo se puede comprar. Haciendo relación a la diversidad, alguien decía también que *es un lugar en el que todo puede pasar*, y finalmente algunas opiniones aludieron al lugar que los identifica como pueblo.

El centro es un elemento que produce orgullo, que permite la identificación colectiva y que remite a la memoria de la gente. Pero a la vez se percibe con una imagen problemática y compleja. Independientemente de que la opinión proceda de un conocimiento real o de un prejuicio, el hecho es que el Centro Histórico de Quito sigue siendo un referente intenso de historia, símbolos, religión, política, comercio y es esta condición de confluencia la que origina sus cualidades y problemas.

¿Cómo conciliar esa vida, esas dinámicas, flujos, actividades y usuarios, con la conservación del patrimonio y con los objetivos de producir un cen-



tro amable y más cercano? ¿Cómo hacerlo desde la participación social?

En el intento de puntualizar sobre las particularidades y cómo repercuten en la participación social, se señalan las siguientes condiciones como las más singificativas:

- Condición patrimonial
- Condición de centralidad
- Condición de receptor de migración pobre
- Condición de concentrador de marginalidad

### *Condición de Patrimonio de la Humanidad*

La declaratoria como Patrimonio de la Humanidad sitúa a este espacio en una condición más visible a nivel mundial, lo hace parte de un gran todo que es el conjunto de patrimonios de la humanidad y por lo tanto lo pone en escena en relación a esos otros entes patrimoniales. A raíz de esta puesta en escena y de otros fenómenos se generan una serie de situaciones, por una parte se dan procesos de rehabilitación que ponen en valor muchos de los elementos patrimoniales, los llenan de nuevos usos, los organismos internacionales reaccionan con créditos o donaciones para áreas que empiezan procesos de rehabilitación, de otro lado, se empieza a utilizar esa parte de la ciudad para eventos simbólicos una vez que gran parte de los inmuebles han sido restaurados o rehabilitados. El turismo empieza a ser una realidad que crece, los habitantes de otras áreas de la ciudad que escasamente llegaban al centro empiezan a visitarlo.

Los procesos de rehabilitación que originan esa nueva realidad se plantean con poca o ninguna participación de los habitantes y usuarios del centro histórico y de la ciudadanía en general. Son más bien planes que nacen de ejercicios profesionales al interior de las instituciones y con la colaboración de la cooperación internacional. Como parte de los planes se sitúa la intención de hacer participar de ellos a la población, al margen de lo cual muchos centros históricos, entre ellos el de Quito, siempre se han caracterizado por su intensa vitalidad y participación en actividades cotidianas que allí se desarrollan.

La participación de la ciudadanía en materia de preservación patrimonial se da en general en respuesta a obras terminadas o a convocatorias pa-

ra avalar propuestas nuevas, no para la toma de decisiones, al menos no de las más significativas. El consenso para la intervención patrimonial, sea monumental o no, es muy escaso. Este particular tiene cierta razón de ser en cuanto a temas técnicos o emergentes que no pueden esperar y que de consultarse pueden partir con polémica (restauración de un convento, de una iglesia, de bienes muebles). Habría entonces que definir cuál sería la mejor forma de participación social para temas de preservación patrimonial. Más usual ha sido la participación a nivel barrial, como ejemplos están algunos de los temas tratados y priorizados en Cabildos convocados por la municipalidad de Quito, en los que se manifiesta ya una preocupación ciudadana por conocer y participar de los procesos del centro histórico, sin embargo de lo cual la participación social sigue siendo más visible en barrios que no son patrimoniales.

Por otra parte, es muy reciente la inclusión sobre la puesta en valor del patrimonio intangible (costumbres, comidas, festividades, cultos) que poco a poco va ganando terreno y en el cual sí la participación social es determinante y tal vez más viable. La municipalidad tiene actualmente publicaciones acerca del patrimonio intangible de algunos barrios de la zona centro para cuya elaboración ha sido necesaria la colaboración y el acuerdo con muchos ciudadanos.

La condición patrimonial hace del centro el escenario perfecto para muchos acontecimientos que de no ser así hubieran ocurrido en otro sitio de la ciudad. Habitar o trabajar en un área patrimonial como el Centro Histórico de Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad, obliga a estar presente en actividades derivadas de esa condición casi en forma cotidiana. Solamente como ejemplo, en el 2004 se llevaron a cabo en Quito al menos tres eventos de carácter internacional que utilizaron para parte de su desarrollo esta área; la elección de Miss Universo, la reunión de la OEA, la Bienal Panamericana de Arquitectura de Quito. Por una parte es motivador saber que este patrimonio está en uso y, por otra, el desarrollo de las actividades diarias se ve afectado. Sabiendo que todas las actividades descritas revisten gran importancia para la ciudad y el país, se podría buscar una convivencia más armónica en estos eventos predecibles, conjuntamente con el gobierno local y a través de la participación.

El gran campo de acción de cara a la participación social en este caso, radica en los acuerdos para la convivencia de quienes permanecen en el cen-

tro y quienes lo requieren como escenario de acontecimientos relevantes. Esto no solamente que es posible sino que es urgente. Entre los temas que se prevén para el desarrollo de actividades que suponen seguridad y más movimiento del usual, es necesario coordinar con los afectados el modo en que ambos tendrán una relativa comodidad. Esto reviste aún más prioridad cuando en el Programa de Cultura propuesto en el Plan Quito Siglo XXI, se ve a Quito consolidado como destino prioritario para festivales internacionales, se contempla además la realización de actividades culturales de amplia participación y se propone la utilización de los centros culturales ya existentes y la rehabilitación de otros, de los cuales algunos se encuentran en el Centro Histórico, es decir, más cambios se avecinan y conviene que se den en el marco de un conocimiento particular por parte de quienes se verán afectados.

### *Condición de centralidad nacional, provincial y urbana*

Cuando el gobierno local se propone trabajar, la participación social en un área patrimonial que es a su vez un concentrador de funciones nacionales, provinciales y urbanas, como es el caso del Centro Histórico de Quito, todo el tiempo se enfrenta una gran diversidad de actores e intereses, y estos últimos muchas veces están contrapuestos y generan fricción. Para tomar algunos ejemplos, la presencia de la Presidencia de la República repercute en el diario vivir del centro histórico, a la vez que lo llena de simbolismo. La presencia de la Cárcel Nacional en el Centro Histórico genera un ambiente conflictivo alrededor de una zona que tiene todavía un alto valor patrimonial, a muy pocas cuadras de la plaza de San Francisco.

Refiriéndose a la centralidad, el reciente Plan Especial del Centro Histórico 2003, de la Municipalidad de Quito, en su página 12, apunta: “En el caso del Centro Histórico de Quito, la centralidad está constituida por varios factores: existe una centralidad derivada de aspectos urbanísticos y otra que deviene de los temas intangibles de carácter social, cultural y político.”

“El Centro Histórico de Quito refleja la capitalidad del país. Desde el punto de vista político, resume la condición de ser asiento del gobierno central, sede del gobierno local, y jurisdicción primada de la Iglesia Católica. Desde el punto de vista simbólico, el CHQ condensa un sentido de identidad local y nacional, mientras que desde una perspectiva económica, el

CHQ ha devenido en un gran centro de comercio de carácter popular.”

“Adicionalmente, es importante también reconocer la existencia de múltiples centralidades menores al interior del propio CHQ en el ámbito de los vecindarios y barrios. Es en esas escalas en donde se genera un alto sentido de pertenencia y de identidad. El conjunto de estas características hace que el CHQ se constituya en el epicentro de la ciudad y del país.”

La gobernabilidad y participación social en un epicentro es muy compleja porque su día a día es complejo, sin embargo hay que mencionar que la vitalidad de ese centro es un patrimonio importante aunque sea compleja su administración. El Plan Especial cita como aspectos positivos del Centro Histórico el hecho de que es una ciudad viva y diversa.

Ejemplos de esa complejidad en algunos de los usos presentes en el Centro Histórico de Quito y su relación con participación social son:

- Educación

En el Centro Histórico de Quito se ubican la mayor parte de establecimientos de educación básica y media, por lo que alrededor de 18.000 estudiantes llegan cada día de otras áreas. Desde el punto de vista funcional esto es irracional tanto por el desplazamiento de alumnos como de vehículos y toda la pérdida económica que eso representa. Resulta aún más evidente a partir de los estudios que prueban que casi ninguno de los establecimientos cumple con las normas actualmente requeridas. Desde el Plan Maestro de 1989-1991 se habló de la necesaria reubicación de establecimientos, posteriormente en todos los siguientes estudios se siguió hablando de esa necesidad, y en el último de 2003, se insiste. Sin embargo de este análisis verdadero y lógico, no hay nada más deseable para el centro histórico que el hecho de que sus usuarios sean estudiantes niños y jóvenes. Si salieran de este espacio ¿por quiénes los vamos a cambiar? ¿qué actores van a ser más armónicos con el centro que esos niños y jóvenes?

Si se insiste en la importancia de la participación social de las nuevas generaciones y si esas nuevas generaciones están en este momento diariamente congregadas en el espacio sobre el cual queremos generar pertenencia y apropiación, quizá sea cuestión de preguntarse cómo lograr esta participación social de los estudiantes, que tiene por otra parte una proyección en padres, hermanos y familiares, es decir, no se trata de 18.000 estudiantes sola-

mente. Ojalá en un tiempo más pudiéramos decir que luego de la hora de salida de escuelas y colegios las calles no se llenan de basura y que esos niños y jóvenes que diariamente transitan por el centro, además de estudiar en él, lo aprecian y protegen. Por el momento existen iniciativas de participación ciudadana como la campaña “El Centro Histórico sin basura”, en el que trabajan conjuntamente la municipalidad, los dirigentes de los Cabildos agrupados en el comité “El Centro Histórico es Nuestro” y estudiantes de 29 establecimientos educativos del centro que tienen un total de 8750 estudiantes de escuelas y colegios. Esta campaña se inició en Junio de 2003.

Con el tiempo debe racionalizarse efectivamente la localización de establecimientos educativos, pero mientras eso ocurre y se mantenga la gran oportunidad de tenerlos reunidos, es más lógico propiciar desde el gobierno local la participación social de ese conjunto de jóvenes y niños ciudadanos de todas partes y usuarios permanentes del centro histórico. Ese trabajo sin duda será más grato y productivo que la eterna discusión sobre lo complicado de una reubicación que requiere un alto grado de consenso, un capital que no existe y una decisión política nacional que no es prioritaria para el gobierno nacional.

- Religión

En el Centro Histórico de Quito la concentración de edificaciones monumentales religiosas que siguen manteniendo esa función es innegable. Conjuntos monumentales religiosos como San Francisco o Santo Domingo siguen siendo escenarios de múltiples manifestaciones culturales, muchas de ellas de carácter religioso. Existen celebraciones anuales que congregan a fieles de toda la ciudad, a compatriotas de otras partes del país, a turistas y medios de comunicación. Además de estas celebraciones masivas, en el día a día del centro están presentes otras de menor magnitud relacionadas con el culto de las iglesias.

Estas manifestaciones han sido históricamente las que se han dado en el centro y la infraestructura para las mismas está dada. Si por una parte se están creando espacios de participación y encuentro nuevos, como los *domingos peatonales*, que han devuelto la posibilidad de caminar el centro, se puede pensar en encontrar una forma de permanencia para los eventos que tradicionalmente se han desarrollado en el CHQ y hacer un esfuerzo mayor

para conservar el patrimonio intangible como espacio de participación. En los Cabildos de los barrios del centro convocados por la municipalidad, se comienza a advertir la necesidad de reforzar estos espacios.

- Comercio

Al igual que los planes anteriores, el Plan Especial del Centro Histórico refiere que el comercio es la actividad más floreciente en esta zona: “El CHQ permanece como un poderoso espacio de desarrollo de la economía de la ciudad y de atención de demanda comercial en especial para los grupos sociales de menores recursos económicos.”

El plan reconoce tres tipos de comercio: formal, mercados y popular. Respecto de este último, existe una experiencia municipal y ciudadana de reubicación de comerciantes de la calle que cito más adelante como uno de los ejemplos de participación social. Al igual que los habitantes y quienes estudian en el centro, los comerciantes que pasan la mayor parte de su tiempo en esta área deben ser sujetos de una amplia participación social en la que poco a poco se vaya estableciendo los deberes y derechos que más favorezcan la sostenibilidad del Centro Histórico, entre ellos, los acuerdos para que equipamientos inadecuados que deterioran claramente la zona puedan reubicarse o refuncionalizarse.

### *Condición de receptor de migración pobre*

Muchos de los centros históricos han cumplido durante décadas el papel de receptor de migración pobre, inclusive en los años noventa. Esta situación y sus consecuencias se mantienen, relacionándose directamente con el uso habitacional en malas condiciones. Se debe seguir considerando como parte de la realidad del centro, los inmuebles habitados por arrendatarios de *casas renteras* que albergan una población con la cual difícilmente existen canales de organización, pues por una parte psicológicamente están de paso, aunque lleven décadas viviendo en el centro, y por otra, no tienen intereses sobre el mejoramiento de su entorno porque no son dueños de su vivienda. El 65% de las viviendas del CHQ son arrendadas y 25% del total de viviendas se encuentra en estado crítico de deterioro (Plan Especial del Centro Histórico 2003).

Hay que reflexionar sobre la participación social posible en un entorno donde más de la mitad de quienes habitan no son propietarios de sus viviendas y donde todavía un gran porcentaje de habitantes vive en inmuebles deteriorados. A pesar de la existencia de barrios donde los pobladores sienten una mayor pertenencia y por tanto las propuestas de participación son más viables, las propuestas globales para el centro histórico deben tener presentes estas cifras generales para ser efectivas. También sería determinante conocer cuánta de la población arrendataria que actualmente vive en el centro quiere permanecer en él, para plantearse en base a esa respuesta líneas más claras de participación social.

### *Condición de concentrador de marginalidad*

Además de haberse convertido en un receptor de migración pobre, en el centro de Quito se concentran grupos vulnerables que incluso han sido objeto de proyectos particulares para su atención como el Proyecto de Desarrollo Social del Centro Histórico financiado por la Unión Europea.

Por una parte, existen zonas como la cercana al ex Penal García Moreno y las calles aledañas a la Avenida 24 de Mayo en las que cuadros de marginalidad son frecuentes. Por otra parte, la mendicidad de todo tipo se agrupa en el centro y algunas plazas por la noche son puntos de reunión de indigentes. Estas presencias han originado que organizaciones de carácter humanitario se hagan presentes para ayudar en distintos aspectos. En el Plan Quito Siglo XXI se cita un Programa de Protección Social, algunos de cuyos proyectos están orientados a la población vulnerable y están localizados en el centro histórico. Por otra parte, en el Centro existen instalaciones como casas de Apoyo Integral a la Familia o guarderías para hijos de prostitutas, donde se da atención también a población vulnerable.

El Plan Especial del Centro Histórico no tiene ninguna propuesta respecto de la población vulnerable. Si estamos pensando en la más amplia participación social, debemos tener líneas que trabajen la marginalidad como una realidad palpable del centro histórico.

## **Antecedentes de participación social en el Centro Histórico de Quito**

### *La toma simbólica del centro histórico*

Por iniciativa de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central se convocó el domingo 27 de marzo de 1988 a una “Toma simbólica del Centro Histórico”. Ésta se llevó adelante como conclusión de varias actividades realizadas en defensa del centro y a raíz del movimiento telúrico de 1987 que puso de manifiesto su vulnerabilidad. Los actores fueron múltiples: pintores, escultores, poetas, bailarines, cantantes, maestros, estudiantes, amas de casa, sacerdotes, periodistas, vendedores, se congregaron en el centro histórico.

La propuesta era tomarse el centro por un día, para lo cual se organizó en primer lugar la peatonización y luego presentaciones artísticas y concursos para niños y jóvenes. El centro estuvo sin autos por primera vez en mucho tiempo y la enorme cantidad de gente que entró al centro lo hizo a pie y en bicicleta. Ahora cada domingo este es un hecho cotidiano, hace 16 años fue único e irrepetible. Fue notoria también la limpieza del centro ese día.

A pesar de la inexistencia de un financiamiento claro para el montaje, el éxito de este consenso colectivo y el entusiasmo suscitado en grupos tan variados de gentes se debió a la causa común que motivó el acontecimiento: todos eran partícipes de esa toma, todos iban a ser propietarios y responsables del centro por un día. La importancia de este acontecimiento desde un enfoque participativo radica en su capacidad de convocatoria y de poner acuerdo a tantos actores para su realización, y también por la sinergia que a continuación de su realización desencadenó.

### **Otros casos de participación social a propósito de proyectos en áreas patrimoniales**

- El programa municipal “Agosto Mes de las Artes” tuvo su origen en el año 1992 y se ha mantenido, aunque ahora con el nombre de “Agosto Arte y Cultura”. La organización de este mes prevé múltiples manifestaciones de arte, música, teatro y cine. También oferta horarios ampliados de servicios de la ciudad. Es un evento de gran convocatoria en el



que participa la población de Quito en general y en el que el centro histórico ha sido un escenario protagónico.

- En el año 1994 se produce la rehabilitación por el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) de la hacienda La Delicia, decidiéndose sus usos a través de una participación amplia del sector. Aunque no está situada en el Centro Histórico de Quito, su importancia reside en su condición de arquitectura patrimonial. Actualmente funciona en el edificio la Administración Zonal del Noroccidente.
- Para la rehabilitación de los tres inmuebles que luego serían el Centro de Apoyo Familiar Tres Manuelas ubicado en el centro histórico, se realizó un fuerte trabajo tanto de investigación como de participación del área aledaña. Los usos se decidieron en base a esa participación, como política del FONSAL.
- El Estudio del Color realizado por el FONSAL en la calle Junín del barrio San Marcos se realizó con el aporte de pobladores del lugar.
- La peatonización del CHQ los domingos también fue una iniciativa anterior a la que ahora existe. Hacia el año 1990, por convocatoria de la Comisión de Áreas Históricas del Concejo, se realizaba la peatonización y la organización de eventos. Desgraciadamente fue una iniciativa que se mantuvo hasta el año 1992 y no continuó, hasta su reedición en el 2001.

### **Propuestas gubernamentales participativas para el Centro Histórico de Quito y sus resultados**

Se escogieron tres experiencias que sirven para demostrar dinámicas de participación social porque grafican las bondades y limitaciones de la participación, pueden ser replicables y quizá podrían formar parte de un proyecto nacional.

Aunque no todos los ejemplos citados sean estrictamente proyectos de participación, se los describe por el potencial que encierran con relación a

este tema. Aquí se desarrollan prioritariamente los aspectos relativos a la participación y no necesariamente la globalidad de las propuestas.

### *La experiencia de los Cabildos de la zona centro*

A partir del proceso de desconcentración administrativa y de servicios, para efectos de gestión el Centro Histórico de Quito está circunscrito en la Zona Centro (en Quito hay ocho en total). En esta zona existen cinco sectores, uno de los cuales corresponde al Centro Histórico. Al igual que en el resto de la ciudad en el año 2001 se inician las convocatorias a los Cabildos Zonales (explicados legalmente en el Marco Legal), como parte del Sistema de Gestión Participativa.

Lo relevante de los cabildos para el tema patrimonial es que en las reuniones producidas, además de las demandas de solución de los problemas diarios, están presentes demandas como recuperación de tradiciones, mejoramiento de imagen de casas patrimoniales, iluminación de elementos patrimoniales, rehabilitación de centros culturales, información a la comunidad sobre planes y proyectos para el centro histórico.

De otro lado es importante que la Administración Zonal dé los pasos necesarios para convertirse en una Alcaldía Menor, porque vaya poco a poco siendo el referente claro desde la ciudadanía. Este proceso se ha visto favorecido por la realización de los cabildos.

Aunque la mayor parte de los temas que se discuten no son patrimoniales, el proceso en sí hace que los habitantes estén más hábiles para formar parte de la discusión de proyectos más especializados. No porque no existan personas que puedan ahora mismo ser parte de esa discusión, sino porque exista una mayor experiencia de participación debido a la práctica anterior, a la costumbre de participar.

Entre las limitaciones a resolver está el tema de las grandes inversiones del centro que no pasan por la consulta de estos habitantes, muchas de éstas les son ajenas y algunas puede que incluso los afecten, como por ejemplo la construcción de más estacionamientos en sectores de mucho movimiento y uso residencial como la avenida 24 de Mayo (400 plazas), Basílica (300 plazas), Plaza San Francisco (500 plazas), todas ellas intervenciones contenidas en el Plan Quito Siglo XXI.

Otra limitación es la multiplicidad de actores insitucionales que genera confusión en el Centro Histórico. La Administración de la Zona Centro no es el único ente municipal que tiene relación con los habitantes y usuarios del CHQ, que deben tratar directamente con otras instancias municipales, Empresa del Centro Histórico, Fondo de Salvamento, Dirección de Territorio y Vivienda. El soporte administrativo para que la participación sea efectiva no es aún adecuado para el centro histórico.

### *El proceso de reubicación de los comerciantes de la calle*

Carlos Guerra Rodríguez, en el texto “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias”, señala: “Es preciso una planificación, o si se quiere, una gestión global para las autonomías locales, capaz de movilizar a los grupos y comunidades ya organizados, a fin de que puedan transformar sus estrategias de supervivencia en opciones de vida, y sus opciones de vida en proyectos políticos y sociales orgánicamente articulados a lo largo del espacio nacional.”

Este enunciado resume el resultado del proceso de reubicación de los comerciantes de las calles del Centro Histórico de Quito. Existe la otra entrada de análisis que es la recuperación del espacio público mediante esta reubicación, sin embargo en este capítulo se hace alusión con particularidad al tema de la participación social mediante la cual se pudo lograr.

La necesidad de reubicación de los comerciantes que ocuparon por décadas las calles del Centro Histórico de Quito fue reconocida por cuatro alcaldías consecutivas. En el período del año 1992 al 1998 se dan algunos pasos en relación al tema, como los acuerdos de no ocupación y de control de las calles para las ferias navideñas, que sirvieron como ejemplos de tratamiento compartido del problema con los comerciantes. Sin embargo, solamente se encontró soluciones en la práctica cuando la decisión política se movió en la dirección del consenso, en el año 1998, como parte del Plan de Modernización del Comercio Popular, que involucra además otras áreas de la ciudad y que propone la creación de un Sistema de Comercio Popular en el que intervienen otros actores aparte de los ex comerciantes de la calle.

La reubicación de alrededor de 8000 comerciantes de la calle se produjo a través de la integración de actores, objetivos e intereses, asumiendo el riesgo de la dificultad inherente a dichos procesos. Tras un proceso de acer-

camiento que rompió la inicial desconfianza entre las partes, se aceptaron como postulados comunes el derecho de la ciudadanía a disfrutar de los espacios públicos y la visión de un Centro Histórico ordenado, junto a la idea de buscar alternativas de desarrollo y modernización de la economía popular del Centro Histórico, manteniéndola como actor integrante de dicho centro. En lugar de optar por la salida de los comerciantes del Centro Histórico, lo que se hizo fue relacionar dicho comercio con la sostenibilidad económica del área en concreto. La economía popular, como subsistema económico estructurado alrededor de unidades domésticas o comunitarias, es también parte de la sostenibilidad económica de los centros históricos en los que se producen.

El proceso culminó en mayo de 2003, cuando la reubicación se produjo finalmente. La creación de los Centros Comerciales Populares, con las mejoras en la calidad de las condiciones de venta (guarderías, seguridad, bodega, resguardo de la intérprete, propiedad de los locales que evita el pago por espacio a terceros) y junto a la capacitación de los comerciantes, han supuesto la mejora de infraestructura, servicios y educación que el sistema de economía informal necesitaba para su desarrollo, en un salto cualitativo que sin aportes públicos o donaciones no sería factible.

Con un adecuado apoyo y seguimiento por parte de la municipalidad, este proyecto será sin duda uno de los puntales del desarrollo económico del Centro Histórico de Quito. Siempre con la visión de que no sea un proyecto estático, estos comerciantes pueden estar aún más vinculados al desarrollo económico del centro, incorporándose como actores de otras áreas del Centro Histórico. Los comerciantes serían idóneos para proyectos de vivienda y también para proyectos de concientización de otros pobladores, si son objeto de trabajo en ese sentido.

Este proceso es importante por las enseñanzas que reviste para la comunidad quiteña y el país, y de igual forma por la madurez institucional que supuso la continuidad del proyecto a lo largo de algunas administraciones. Aunque el postulado de campaña de la actual administración era que los comerciantes se quedarían en las calles, la negociación ya avanzada, al igual que las obras, motivó que los mismos comerciantes sostuvieran el proceso. Desde ese punto de vista el reconocimiento de los comerciantes como actores de la reubicación ha sido escaso. En el texto publicado por la municipalidad acerca de la recuperación del espacio público denominado Espacio Pú-

blico (2004) no se hace alusión a la participación de los comerciantes como parte fundamental del éxito del proyecto, insistiendo más en el protagonismo institucional.

### *La recuperación del espacio público*

Aunque el espacio público del Centro Histórico ha sido siempre escenario de múltiples manifestaciones, las propuestas recientes llevadas adelante por la municipalidad han tenido una respuesta masiva que podría leerse como el éxito de una convocatoria del gobierno local a los habitantes de Quito.

- Domingos peatonales

Por convocatoria de la Municipalidad, la Administración de la Zona Centro reeditó los Domingos peatonales desde el año 2001. Este es un proceso de participación ciudadana por el cual se valoriza el patrimonio mediante la convocatoria a la ciudadanía a diversas actividades artísticas y educativas que se realizan semanalmente en un centro histórico peatonalizado. Más de 8000 personas se reúnen cada domingo en este espacio.

- Recuperación de parques

Además del trabajo previo sobre el espacio público, en el último periodo se intervino en la Avenida 24 de Mayo, el parque Itchimbia y el parque lineal Machángara. El uso de estos espacios ha sido masivo.

- Iluminación de espacios públicos y monumentos

Adicionalmente a mejorar la seguridad de los espacios públicos, el proyecto de iluminación monumental con el uso del color ha motivado la visita nocturna como nueva actividad de los habitantes de la ciudad de Quito.

### *Los programas de vivienda en el Centro Histórico de Quito*

En la actualidad podemos hablar en total de una rehabilitación de cerca de mil viviendas y aunque éste sea un porcentaje pequeño en relación a los in-

muebles sin rehabilitar para ese uso, debemos encontrar en lo ya caminado las enseñanzas que el ejercicio ya realizado nos muestra. Estas enseñanzas son de una parte relacionadas con la real posibilidad de ver al centro como un oferente de vivienda, tanto por el número de inmuebles como por la demanda que ha existido sobre los proyectos ya concluidos, también permiten saber con claridad los costos de intervención y compararlos con otros de la ciudad. De otro lado mediante un estudio de las personas que ocuparon las viviendas ofertadas sabemos la clase social a la que hemos dirigido los esfuerzos y de qué partes de la ciudad y el país son los nuevos habitantes del centro.

Las viviendas rehabilitadas en el Centro Histórico de Quito no han sido ocupadas bajo las mismas condiciones, en algunos de los ejercicios el acompañamiento institucional basado en la participación para lograr establecer las reglas de convivencia fue una constante al inicio de la ocupación y se mantuvo por el tiempo necesario para asegurar los buenos resultados, en otros ejercicios en cambio el acompañamiento institucional ha sido casi inexistente o solamente existió en un comienzo. La diferencia entre los unos conjuntos y los otros se manifiesta tanto en las relaciones sociales como en el mantenimiento de los edificios y en la posibilidad o imposibilidad de llegar a acuerdos cuando se requieren.

La buena convivencia de los habitantes de edificaciones rehabilitadas por la municipalidad es quizá más importante que la calidad de las intervenciones, porque en ella se basa la posibilidad de continuar con esta línea de proyectos y de que el discurso sobre la conveniencia del uso residencial se vea reflejado en la práctica.

### **Marco Legal Municipal general y particular del Centro Histórico en relación a la participación ciudadana**

Se citan tres instrumentos, el primero tiene que ver exclusivamente con el esquema de participación ciudadana y opera para todo el distrito. Los otros dos instrumentos no están formulados específicamente para la participación ciudadana sino para la protección de áreas históricas. Hay que anotar que el Marco Legal de las Áreas Históricas de Quito es muy extenso y completo, sin embargo se han escogido solamente esos dos instrumentos por ser los que potencialmente puedan propiciar temas de participación ciudadana.

- La Ordenanza 046. Regula la participación en todo el Distrito.
- La Comisión de Áreas Históricas del Concejo Metropolitano. Discute y aprueba las intervenciones trascendentales de las Áreas Históricas del Distrito Metropolitano de Quito.
- Ley del Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural. Se construye con el aporte de todos los habitantes de Quito, a través de impuestos.

### *La Ordenanza 046*

A través de la Ordenanza del Concejo 046 “De sus comisiones y de la participación de la comunidad”, la municipalidad regula la participación ciudadana y actualmente establece el Sistema de Gestión Participativa. En términos generales este sistema tiene las siguientes atribuciones:

- Formular políticas con la participación de la comunidad en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades.
- Deliberación social y participativa en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto municipal.
- Gestión compartida en la toma de decisiones y puesta en marcha de programas y acciones que demanda la comunidad.
- Control social, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

Los niveles de participación que existen:

- El Cabildo quiteño
- Los Cabildos zonales
- Las Juntas Parroquiales
- Los Cabildos barriales y comunales.

En el Cabildo Quiteño, que preside el alcalde, existen dos modalidades de representación:

- Territorial, a través de los delegados elegidos por las asambleas parroquiales.
- Temática, a través de delegados elegidos por cada una de las Mesas Temáticas (las mesas temáticas son instancias de participación que reúnen a los habitantes de Distrito alrededor de las políticas específicas, que para el caso actual son las definidas por el Plan Quito Siglo XXI).

La Ordenanza 046 y el Sistema de Gestión Participativa son herramientas que ordenan de mejor manera la participación en el Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo habría que observar permanentemente la efectividad de las mismas, no pueden ser herramientas estáticas.

#### *La Comisión de Áreas Históricas*

Es la instancia máxima de conocimiento y aprobación de las intervenciones que se realicen en las Áreas Históricas del Distrito Metropolitano de Quito, que además del Centro Histórico son 11 barrios y 34 parroquias suburbanas que contienen patrimonio edificado.

Esta comisión está conformada por tres concejales y el representante de la Administración de la Zona Centro, representante de la Empresa del Centro Histórico, representante del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, representante de la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, representante del Colegio de Arquitectos de Pichincha y el Cronista de la Ciudad.

Esta instancia podría ser un convocante hacia la discusión de temas trascendentales del centro, como es el Plan Especial del Centro Histórico de Quito, publicado a finales de 2003 y que no ha sido discutido por la ciudadanía. Este documento no es conocido ni siquiera por todas las instancias municipales, sin embargo de ser la única herramienta que particulariza el Centro Histórico de Quito y contener un esfuerzo muy grande en cuanto diagnóstico y plan. La discusión y aprobación de este plan sería un ejercicio de participación social que falta por realizar.



### *El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural*

Este fondo se crea por ley de la república y tiene que ver con la asignación de un fondo permanente destinado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de Quito.

Luego de su creación en 1987 y hasta casi una década más tarde, el Fondo de Salvamento fue el organismo que se encargó de la totalidad de intervenciones en el Centro Histórico y otras áreas históricas de Quito. La posibilidad de contar con un fondo permanente que no dependa de la voluntad política del gobierno correspondiente ha sido una ventaja muy grande para Quito.

En relación a la participación social, no está reglamentada en ningún capítulo de la ley del Fondo, sin embargo de lo cual el FONSAL llevó adelante algunos esfuerzos de participación sobre todo en intervenciones que estaban destinadas a servicios para la comunidad en inmuebles patrimoniales. Así mismo se realizaron esfuerzos para concienciar a la población sobre la importancia de la recuperación de espacios públicos.

A futuro sería necesario que la propia ley contemple la participación como parte de su modo de operación, buscando la forma más efectiva de llevarla adelante sin que ella detenga los procesos necesarios para la protección del patrimonio.

### **Círculos viciosos que inciden en la participación ciudadana**

La participación ciudadana debe estar basada en la confianza y la posibilidad de continuidad de obras y acciones por sobre los períodos electorales, estas dos condiciones se ven afectadas seriamente por algunas prácticas.

En el caso de la confianza, ésta se debilita cuando se ve atravesada por procesos corruptos, si no está garantizado el estado de derecho la participación social es más vulnerable porque está basada en intereses demasiado particulares. La confianza hacia las autoridades también se pone en duda y la ciudad pierde oportunidades de participación y apropiación cuando las mismas autoridades abusan del espacio público, de los bienes públicos, de la publicidad, etc. Un ejemplo claro es la utilización de las plazas y calles aledañas a la Presidencia de la República como parqueadero para carros oficia-

les, sin que el Municipio exija el mismo comportamiento que al resto de la ciudadanía.

Otro de los factores que perjudica la participación ciudadana es el excesivo protagonismo político en detrimento del protagonismo ciudadano, porque los procesos que han sido construidos entre muchos actores aparecen como una obra exclusiva de las autoridades y la confianza se degrada.

La credibilidad sobre la continuidad de obras y acciones de anteriores gobiernos, tan importante para los ciudadanos que han participado en ellas, tiene su limitante en las campañas electorales. Por una parte los candidatos deben contraponerse al máximo y no suelen reconocer nada bueno en los otros, por otra las ofertas no siempre son viables. En los períodos electorales muchos proyectos se paralizan o caminan lentamente y esto origina incertidumbre en la ciudadanía. En un escenario de mayor corresponsabilidad, esta debilidad sería menos notoria.

### **La opinión de algunos actores en relación a la participación social, el gobierno y el Centro Histórico de Quito**

- Luis López. Constructor del Museo de la Ciudad y de proyectos de vivienda para el Centro Histórico, actualmente promotor de vivienda para el Centro Histórico de Quito.

En el tema de la participación en el centro histórico hay dos entradas, una desde el punto de vista conceptual, es decir, desde el significado de patrimonio, otra el de la democracia.

Patrimonio es un tema conceptual muy fuerte, no todos estamos de acuerdo en qué es el patrimonio, por lo tanto hace falta un intercambio de ideas y de experiencias permanentes que lleven a acuerdos, porque cuando citamos la palabra patrimonio, es ambigua, no estamos citando nada.

En el tema de la democracia, en el caso del centro histórico, el municipio debe abrir su propia estructura a la opinión y decisión de las personas, mediante foros como el Foro de la Ciudad del Colegio de Arquitectos, donde se emiten opiniones generales y lineamientos, hasta canalizar la simple opinión individual de un ciudadano. El discurso participativo de la munici-

palidad no tiene todavía los canales adecuados para llevarse adelante, aunque hay buenas intenciones. Las decisiones no deben pertenecer exclusivamente a las autoridades, pues aunque tengan la representatividad eso no significa un cheque en blanco, parte de sus obligaciones es que sean participativos.

En cuanto a lo que ha ocurrido hasta hoy, hay todavía un divorcio en las actuaciones, pues por una parte está el hecho de abrir el centro a la ciudadanía en eventos como los domingos peatonales, con efectos muy positivos (por ejemplo vemos a una familia paseando preguntándose si visitar un museo u otro, sabemos que algo importante y trascendente pasó). Pero por otro lado existen intervenciones ligeras y malas como la realizada en La Marín, es un mal tratamiento de un espacio público que tiene múltiples problemas y que tiene una afluencia muy grande de personas, no se hizo un tratamiento como espacio público y como éste hay muchos sitios de la ciudad en que el espacio público está tratado como un corral y debe ser justamente lo contrario. No es un asunto de fácil tratamiento, sin embargo hay que trabajar para que las acciones sean retroalimentadas con un criterio amplio y participativo que de más luces.

- Inés Pazmiño. Actual administradora de la Zona Centro

En relación a los cabildos y en general al Sistema de Gestión Participativa, participar se aprende participando y ese es el valor de este ejercicio realizado para toda la ciudad. A cuatro años de venir usando este mecanismo se ha dado un grado mucho mayor de acercamiento entre el gobierno local y los habitantes. Hay que mencionar además que las reuniones han incluido las propuestas y ya no son solamente de pedidos. La actitud de los pobladores cambió en relación al municipio, saben que participar es un derecho ciudadano.

La participación es mayoritaria en los barrios de la Zona Centro que no son el Centro Histórico, aunque también estos barrios históricos se integran con proyectos como las publicaciones “Memoria histórica y cultural”, que han tenido un alto interés por parte de los pobladores y en el que éstos han sido los informantes y principales motores para su realización. Lo importante de este mecanismo y de la apertura de las administraciones zonales a la participación es que si se cambian las personas al interior del municipio, la comunidad exigirá su derecho porque ya se encuentra capacitada para ello,

saben cómo priorizar una obra, conocen del presupuesto municipal y sus derechos sobre él.

En relación al tema del comercio tanto minorista como de mercados hay que seguir resolviendo mediante negociación. Quedan algunos temas por tratarse en el futuro, el Mercado de San Roque y la Plaza Arenas están siendo abordados por parte de la Administración Zonal Centro y se espera tener resultados positivos en un futuro cercano, siempre a través del planteamiento de acuerdos.

- Diego Salazar. Presidente del Colegio de Arquitectos de Pichincha y catedrático de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes de la PUCE

En general el proyecto del centro histórico debe ir reafinando objetivos, hace algún tiempo se pensaba que el centro debía ser un museo, hoy en día se apuesta por un centro más vivo. Con amplia participación en las propuestas para el centro se deben ir resolviendo algunas contradicciones. Por ejemplo hay una oferta grande de comercios y restaurantes de alto costo y la gente que vive en el centro no tiene el nivel económico para acceder a esos servicios, por lo tanto es indispensable fortalecer comercio y otros servicios de nivel medio y también popular. Es necesario también trabajar en relación a las microempresas existentes en el centro y con la población que queda al margen de las intervenciones económicas que se hacen.

Otro de los públicos que merece atención y ser incorporado mediante la participación es la juventud. La educación y la juventud aporta nuevas vivencias, los colegios no deben salir del centro, aunque se busque un equilibrio de ciudad.

Igual es importante el trabajo para el tiempo libre de la gente que vive en el centro. Las escuelas y colegios que tienen equipamientos que durante la semana sirven para los estudiantes podrían ser una interesante oferta el fin de semana, el centro no tiene muchas posibilidades de que en su interior se planteen equipamientos recreativos, por lo tanto los existentes deben potenciarse y un proyecto de participación social debe tomar en cuenta esa posibilidad.

- Rocío Estrella. Ex coordinadora del Proyecto de Reubicación del Comercio Minorista y ex consultora de la Unidad de Gestión del Proyecto del Comercio Minorista

En relación a la participación y en particular al tema de los cabildos de la Zona Centro se reconocen dos momentos en la actual administración:

- En la administración de Lourdes Rodríguez el ejercicio era más real, más propositivo desde la zona y es visto como algo que realmente se quiere realizar con la comunidad. No se logra muchos avances pero se transmite la intención de reconocer la participación como una herramienta para el ejercicio.
- En el inicio de la administración zonal actual la situación cambia, no existe claridad en la propuesta y menos en el ejercicio. Los funcionarios de la misma Zona Centro manifiestan que los Cabildos Ampliados y las relaciones con la comunidad son viscerales e impositivos. Se aparenta participación pero en el manejo de las decisiones no existe consenso. Hay buen manejo de imagen especialmente para los medios, pero la opinión ciudadana es que no son tomados en cuenta realmente.

En relación al Proyecto del Comercio Minorista también hay que reconocer dos momentos. Uno cuando existía real participación de los comerciantes en función del proyecto y sus objetivos, y otro cuando se concede todo a los comerciantes en función de intereses de las autoridades municipales o de intereses particulares. Aquí se manifiesta de manera más clara el manejo de la imagen municipal como de un municipio participativo y de autoridades concertadoras, sin embargo se funciona mucho de acuerdo a intereses coyunturales y de grupo.

Qué falta por hacer: trabajar desde los espacios ciudadanos para ser realmente tomados en cuenta, mediante el fortalecimiento de organizaciones que ya existen o conformar un Foro Permanente que lidere la defensa de lo que se ha logrado en el Centro Histórico. El fortalecimiento mediante la capacitación de elite a dirigentes y líderes que pueden hacer opinión aunque no sean habitantes del Centro. Y sobre todo crear conciencia en las autoridades y funcionarios actuales respecto al verdadero valor del Centro Histórico de Quito en el pasado y a futuro para que su utilización no sea de imagen solamente.

- Roque Sevilla. Ex Alcalde de Quito y Presidente de la Cámara de Turismo de Pichincha

Una forma muy importante de participación social fue la cogestión con los barrios, en el caso del Centro Histórico este trabajo fue especialmente importante porque fue una respuesta en un momento de crisis, se hizo obra barrial con el aporte tanto de material como en mano de obra de los habitantes o usuarios, la municipalidad ponía la dirección técnica y la mayor parte de material. La cogestión permitió, además de un gran empoderamiento, conseguir costos muy bajos y una incorporación real de los habitantes y usuarios a la solución de sus problemas. En el centro histórico las obras fueron principalmente en escuelas y colegios donde padres de familia y docentes de los colegios participaron activamente junto al municipio. En el Distrito Metropolitano de Quito se llevaron a cabo 2800 obras de cogestión en dos años.

En cuanto al Centro Histórico es necesario trabajar sobre un tema de balances en los usos. Por ejemplo, la conservación de lo religioso versus el turismo en los templos. En el primero está presente un carácter privado más íntimo, en el segundo un uso público de gente que está de paso. En estos templos de Quito la mayor parte de los ocupantes está orando y un porcentaje pequeño está visitándolo como turista, al contrario de lo que ocurre en otras partes. Es importante que esta realidad se mantenga, es decir que los elementos religiosos que contiene el centro no se vuelvan excesivamente turísticos.

De igual forma se cita el espacio público. En la Plaza Grande la gran mayoría de gente está disfrutando del espacio público, los turistas están mirando cómo los habitantes disfrutan de ese espacio público, éste no es un hecho armado para la visita turística, es auténtico. En los bienes públicos que se vuelven excesivamente turísticos, se pierde la razón de ser. Los permanentes son desplazados por los temporales que en este caso serían turistas. Los turistas no generan sentimiento de pertenencia, su excesiva presencia hace que ese sentimiento desaparezca por principio, porque los que pertenecen no están, porque el disfrute es para los que no están sino de paso y además se arma para el turismo lo que se conoce como folclorismo, es decir, escenificar lo que hubo.

Se podrían citar también las actividades de carácter político, desde manifestaciones hasta represión, y eso es parte de la vida diaria real. Si se quie-

re proteger el área puede que no convengan estas actividades, pero la verdadera vida política, el hecho de la autenticidad del recurso, es importante para la vida del centro. El balance se puede generar con las actividades propias, comunitarias, que le den sentido de pertenencia. Es necesario proteger la autenticidad con formas de participación social comunitarias del lugar.

El tender a una participación ciudadana es un ideal que tiene limitaciones reales, el reto está en saber hasta donde se debe participar de manera directa y hasta donde se hace mediante delegación, con un representante. No es posible esperar un nivel de detalle en la participación, no en todos los temas, porque si no la elección popular no tendría sentido. Sin embargo, es pertinente potenciar los sistemas de consulta por sectores, en el que los temas del día a día del barrio puedan ser discutidos, filtrar las aspiraciones individuales y volverlas colectivas. Si son demasiado individuales se las debe atender como tales. Desde luego existen temas que deben ser consultados a toda la población y son los que afectan directamente a la calidad de vida del conjunto de los habitantes. Sin embargo, muchos de los temas deben ser tratados por delegación porque para eso existe la representación democrática.

## Conclusiones y sugerencias

### Sobre las particularidades del Centro Histórico:

- La participación social en un centro histórico se viabiliza si se toman en cuenta sus principales condiciones: patrimonial, centralizada, receptora de migración pobre, marginal.

Sobre la participación ciudadana en el Centro Histórico en relación a las condiciones y a la diversidad de los ciudadanos que en ellas intervienen, se requiere:

- Acuerdos para la convivencia de quienes permanecen en el centro y quienes lo requieren como escenario de acontecimientos relevantes inherentes a su condición de patrimonio de la humanidad.
- Incorporar a los estudiantes del centro histórico como guardianes de su protección, conocedores de su realidad y multiplicadores de la concien-

cia patrimonial.

- Respetar los eventos religiosos que tradicionalmente se han dado en el centro con la misma importancia que el patrimonio monumental.
- Fortalecer el comercio del centro histórico como una actividad que concilie el desarrollo económico y la protección del patrimonio.
- Resolver las incógnitas sobre la participación social de una población que en un 65% es arrendataria.
- Indagar hasta donde la población quiere quedarse viviendo en el centro aun si tuviera la posibilidad de irse a otro sitio de la ciudad, para orientar mejor la participación ciudadana.

Sobre el Plan Especial del Centro Histórico de Quito 2003:

- Socializar este estudio y producir un segundo documento una vez que este hubiera atravesado una amplia participación, al igual que el Plan Quito Siglo XXI.

Sobre las limitaciones de la participación ciudadana en el Centro Histórico de Quito:

- Resolver la confusión que crea la multiplicidad de actores institucionales en el centro histórico (administración de la zona centro, empresa del centro histórico, fondo de salvamento, dirección de territorio y vivienda).
- Proporcionar un soporte administrativo fuerte para que la participación ciudadana para el centro histórico sea efectiva.

Sobre la reubicación de vendedores de las calles del Centro Histórico de Quito y los posibles logros a obtenerse mediante participación ciudadana:

- Incorporar a los comerciantes como actores de otras áreas del centro histórico, ellos serían los idóneos para proyectos de vivienda y también para proyectos de concientización de otros pobladores.



Sobre el tema de las viviendas rehabilitadas en el Centro Histórico de Quito:

- Reforzar el acompañamiento institucional de los proyectos de vivienda en el centro histórico, mediante la participación de los habitantes.

Sobre el tema del marco legal en relación a la participación ciudadana:

- Observar permanentemente la efectividad de la Ordenanza 046 y el sistema de gestión participativa, no pueden ser herramientas estáticas.
- Incorporar en la ley del fondo de salvamento del patrimonio cultural mecanismos de participación relacionados con el sistema participativo actual.

Sobre los círculos viciosos que limitan la participación ciudadana:

- Combatir las prácticas institucionales que debilitan la confianza ciudadana.
- Propiciar la corresponsabilidad de los proyectos para garantizar su continuidad.