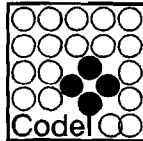


EN BUSCA DE LA CIUDAD PERDIDA

Fernando Carrión



EN BUSCA DE LA CIUDAD PERDIDA
FERNANDO CARRION

© Fernando Carrión

Edición: CODEL
Portada: MARIA MERCEDES JARAMILLO
Autoedición: CREARIMAGEN
Impresión:



Septiembre 1994, Quito - Ecuador

INDICE

PRESENTACION	9
PROLOGO	11
II. LOS GRANDES TEMAS	
1 Descentralización	15
EL REGIMEN ESPECIAL.....	17
EL PROCESO DE CENTRALIZACION CONTINUA.....	21
ANDANZAS DEL GOBIERNO SOMBRA	24
LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EL PROBLEMA LOCAL	29
UN APRETON AL GOBIERNO LOCAL.....	33
LA DESCENTRALIZACION POSIBLE	37
LAS PROPUESTAS Y LOS ACTORES.....	41
LOS MUNICIPIOS AL BORDE DEL ABISMO	45
EL DEBATE DE LA DESCENTRALIZACION.....	50
CONVIENE UNA GOBERNACION EN PICHINCHA.....	54
LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA.....	58
A DESPROVINCIALIZAR EL PAIS.....	62
2 Medio ambiente	67
NO SON "SIMPLES" EPIDEMIAS.....	69
UNA BOMBA DE TIEMPO.....	73
EN BUSCA DEL AIRE PERDIDO	77
EL PARQUE MAS CERCANO AL SOL.....	81
LOS RIESGOS NATURALES.....	85
LA CIUDAD AMAZONICA: MODELO CENTRIFUGO.....	89
3 Estructura urbana y servicios	93
DEL SERVICIO AL BENEFICIO.....	95
EL TROLEBUS EN QUITO	100
LA CIUDAD DEL DESPILFARRO.....	105
LA FLOTACION DEL AEROPUERTO DE QUITO	110
4 Ciudad: política y cultura	115
¿LA HORA DE LOS ALCALDES?	117

	¿LA CIUDAD ES EL "BIEN" Y EL "MAL" ES LA PROPAGANDA?	121
	EL CUENTO DE LA PATRIA	125
	LA URBE HA PERDIDO SUS ESPACIOS	129
	UN LUGAR PARA LA DIVERSIDAD	133
5	Centro Histórico	137
	LA TRANSPARENCIA DEL COLOR	139
	EL CENTRO HISTORICO, ESCENARIO DE VIDA	143
	LA CASA DE GOBIERNO	147
	SOBRE LOS CENTROS HISTORICOS Y RENACIMIENTO DE LA CIUDAD	151
	DE SU NACIMIENTO A LA VALORACION SIN FIN.....	156
6	Entrevistas	161
	LECTURAS URBANAS.....	163
	"PORQUE EXISTEN GANAS DE CAMBIAR".....	167
	EL SUBSIDIO DIRECTO A LA VIVIENDA	173
	LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO	177
7	Las ciudades	183
	QUITO POR LA PATRIA.....	185
	GUAYAQUIL: UNA CIUDAD CENTRALIZADA	190
	LOS CUATRO RIOS QUE LLEVAN A SU CENTRO.....	194
	CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE QUITO	201
	LA CIUDAD EN EUROPA ORIENTAL.....	206
	EL SIGLO DE LAS CIUDADES.....	210
8	Violencia	215
	¿CIUDAD PARA VIVIR; ISLA DE PAZ?.....	217
	EL FANTASMA DE LA VIOLENCIA URBANA	221
	LA TRANSNACIONALIZACION DE LA VIOLENCIA	225
9	Abastecimiento y comercialización	229
	ENTRE DIOS Y EL DIABLO	231
	LOS MERCADOS DE QUITO.....	236
	DE LA PLAZA PUBLICA AL CENTRO COMERCIAL PRIVADO	241

III	CIUDAD, COMUNICACION Y CULTURA	245
------------	---	-----

*A mis padres: Jaime y Tere, que me dieron
su tiempo. A mis hijos: Daniel, Manuela y Lorenzo
que les resté su tiempo, sin que sepan porque.
A Memé, compañera, que supo llenar los vacíos.*

PRESENTACION

En septiembre de 1993, Felipe Burbano en aquel entonces Director del Diario HOY, tuvo la gentileza de invitarme a participar en el periódico. No dudé respecto del honor que me hacía, así como tampoco de la importancia que revestía el trascender con algunas opiniones especializadas a nivel masivo.

Pero nunca me imaginé el significado real de la propuesta hasta cuando empecé a redactar los primeros artículos. Sin duda, sentir el “estres” de la periodicidad semanal, dominar la exigencia temática y asumir la responsabilidad de la opinión, me tomaron su tiempo. Incluso hoy, luego de un año, sigo por la senda de aprender este maravilloso oficio.

Personalmente con el propio Felipe discutimos el carácter de las contribuciones que podría hacer y el tamaño de los artículos. Un capítulo aparte fueron las conversaciones para definir el nombre y diseño del logotipo de la “columna semanal”, por cuanto aspirabamos que sintetizara, por contenido y forma, lo que queríamos que fuera.

Convinimos llamarla CONTRAVIA, porque deseamos que tuviera una connotación urbana, que fuera crítica y a contracorriente. Pero también que abriera y encontrara salidas, que fuera optimista y positiva, en el contexto general de la crisis urbana.

Hoy, luego de un poco mas de un año del ejercicio semanal, veo que el esfuerzo realizado no ha sido en vano. He recibido muchos comentarios en múltiples sentidos y también la sugerencia amable de algunas personas vinculadas al mundo universitario y profesional, de publicar una compilación de los artículos difundidos por HOY.

He aceptado este nuevo reto, arrastrándome a esta aventura, porque en conjunto adquieren una dimensión diferente.

No puedo dejar de mencionar que en la elaboración de los artículos fui descubriendo la calidad de gente que tiene el Diario HOY, a la vez que entendiendo lo que significa su labor periodística. En muchos casos y sentidos, los artículos fueron un resultado de equipo.

Es por ello que mis agradecimientos van para Felipe Burbano, Jaime Mantilla y Benjamín Ortiz. Pero también para Gabriela Pazmiño y Agustín Euce. Así mismo, no puedo dejar de agradecer a Mercy Viteri, Rubén Risco y Memé Jaramillo por el tedioso trabajo de corrección de pruebas y diagramación que realizaron. A Jorg Haas y Pablo Trivelli por los comentarios y discusiones que tuvimos en muchos de los artículos. Con todos ellos fue posible mejorar en algo las primeras intensiones.

El libro tiene una estructura compuesta por tres partes: la primera, a manera de introducción, en la que se presentan algunas reflexiones acerca de la experiencia personal que significó la publicación de los artículos; la segunda, presenta una agregación de los artículos en nueve grandes temas; y, la tercera, una reflexión con mayor profundidad respecto de la relación ciudad, cultura y comunicación.

Campo Alegre, Septiembre de 1994.

PROLOGO

CIUDAD: INVESTIGACION, PLANIFICACION Y PERIODISMO

La ciudad es uno de los productos más extraordinarios que ha creado la humanidad. La civilización, que es la que marca el desarrollo en la historia, es sinónimo de civitas, de ciudad. La política como condición más evolucionada de la convivencia humana, es la polis, la ciudad. El comercio que es una de las expresiones más acabadas de la comunicación, tiene por mercado a la ciudad. La urbe, que nace en oposición al mundo doméstico privado, es la ciudad. El destino de la humanidad conduce a que el próximo milenio sea el siglo de las ciudades.

La mayoría de los beneficios han sido creados en y por la ciudad. Jordi Borja lo señala cuando dice: "Históricamente ha sido el lugar privilegiado del desarrollo del comercio y de la industria, del avance de la ciencia y de la cultura y de la expansión de las libertades públicas y de los derechos civiles. Es en las ciudades donde reside el mayor potencial de innovación técnica y de progreso social. En ellas se encuentran nuestras debilidades y nuestros recursos".

La ciudad es un producto, una mercancía única y maravillosa que, paradójicamente, mientras más se la consume más se (re)produce. Esta es una diferencia significativa respecto del resto de las mercancías, por que luego de su consumo desaparecen. La ciudad, en cambio, se transforma, nunca se acaba, está en permanente construcción-reconstrucción.

Por si todo ello fuera poco, la ciudad se ha convertido en el modo de vida fundamental para la mayoría de la población ecuatoriana (55%) y latinoamericana (72%).

Sin embargo, injustamente es denostada y satanizada y es, precisamente, la prensa la que más mal le trata: “El infierno urbano”, “las ciudades son invivibles”, “inseguras”, “selvas de asfalto”. Las caricaturas muestran al habitante urbano como un extraterrestre que deambula por la ciudad sin rumbo cierto y con ropas que le aíslan de la misma. Son las interpretaciones cotidianas de algunos comentarios o noticias.

¿Se podría decir, con Cervantes, “si los perros ladran es que cabalgamos”...?

El libro y cada uno de los artículos buscan defender la ciudad, justamente desde las entrañas de la comunicación social: el Diario HOY. En esta condición encuentra el nombre del libro: “En busca de la CIUDAD perdida”. Primero, porque humildemente recoge a nivel espacial el nombre de la inconmesurable obra de James Joyce (En busca del TIEMPO perdido) y, segundo, porque trata de rastrear algunos de los componentes fundamentales de la ciudad que se pierde y que la perdemos.

Se trata de revalorizar el uso de la ciudad y potenciar las capacidades de sus gentes, a través de hacer más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad. Personalmente la ciudad es una obsesión y una pasión, que da la posibilidad de ascender a la condición de ciudadanía, a través de la participación.

Personalmente he tenido la oportunidad de participar en la “búsqueda de la ciudad” desde mi condición de habitante, investigador, funcionario municipal y, recientemente, desde el periodismo. Para ello he tenido como base de operaciones a Quito: “ciudad del sol”, equinoccial y Patrimonio de la Humanidad, desde donde me he sumergido y proyectado.

El trabajo en la gran prensa he tratado que sea, por un lado, una conjugación de los conocimientos obtenidos en cada uno de los ámbitos que he tenido la oportunidad de participar y, por otro, una fusión de las lógicas que tienen estas esferas de la actividad humana. Es decir, una búsqueda de un “maridaje” -al decir de Burbano- en el análisis coyuntural, que asume los acontecimientos desde un cierto nivel

de abstracción y que se adentra en sus determinaciones para construir un sentido propositivo.

El esfuerzo no ha sido lo que uno pudiera esperar, pero si un serio intento que deja muchas enseñanzas. La complicación es evidente, porque no tengo oficio en el campo de la prensa y por que la fusión deseable es difícil. Hay algunas limitaciones de tipo estructural que Felipe Burbano, en un artículo de HOY del 29 de Junio de 1994, las señala en los siguientes términos:

“Mientras la sociología piensa en procesos el periodismo lo hace en acontecimientos”.(..) “Mientras la sociología es conceptual, categorial, el periodismo se mueve en el lenguaje común”.(..) “Mientras la realidad para el periodismo se agota en el acontecimiento noticioso, para la sociología en el sentido del acontecimiento”.

Hay que añadir una nueva dimensión que tiene que ver con las formas de vinculación que establecen con la realidad cada una de estas actividades: así, mientras la investigación debe distanciarse de lo real para ser eficiente¹, el periodismo lo será en la medida que se pegue a la coyuntura y la planificación si logra proyectarlo hacia lo deseable-posible. Esto conduce y tiene que ver con los tiempos fundamentales de la actividad: en la academia tiene un peso muy grande el análisis de los hechos sucedidos (pasado), en el periodismo la opinión respecto de lo que ocurre (presente) y en la planificación la construcción de alternativas posibles (futuro).

Pero la lógica que se encuentra tras de ellos también es diversa: la investigación debe probar hipótesis, el periodismo levantar opinión y la planificación construir consensos estratégicos. Todo esto hace que el lenguaje, como discurso y estilo, sea también distinto. Sin duda son barreras difíciles de franquear, a pesar de que el actor de cada una de las actividades pueda ser la misma persona y, por tanto, asumir el mismo paradigma.

¹ Mientras más abstracta sea la relación con lo real, más profunda será la interpretación.

¿Es dable perseguir la fusión de éstos ámbitos del saber? Como la evidencia muestra su pertinencia, queda formular la siguiente pregunta: ¿Cómo eliminar esta segmentación para que se enriquezcan cada uno de estos mundos?. Porque lo deseable sería realizar una actividad que las contenga a todas, sin que perder su especificidad. Por ejemplo: en el momento actual, con un sentido ex ante fundado en la historia de su constitución (ex post) elaborar análisis y propuestas.

Pero también en este peregrinar hay algunas experiencias significativas, que bien vale trasmitirlas. He comprendido que cada una de las actividades señaladas establece un puente diverso con la población y la ciudad.

Así, en la función pública, como Director de Planificación del Municipio de Quito (1988-1992), aprendí que la ciudad es un proyecto inacabado e inacabable y que, por tanto, una propuesta de futuro para la ciudad debería ser también abierta.

Con la investigación entendí el carácter holístico y de globalidad que caracteriza a la ciudad. Que la urbe es el espacio por excelencia de y para múltiples relaciones.

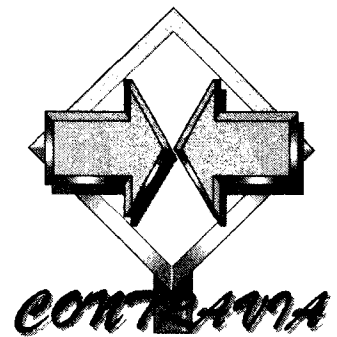
En el Diario HOY, a través de la actividad en la prensa, descubrí que la ciudad es una instancia de mediación de lo público. En eso la ciudad y la prensa tienen muchos rasgos en común. En cambio como habitante ciudadano descubrí que cada ciudad tiene un olor que la caracteriza, lo cual le da un sabor especial.

De esta mixtura salieron los artículos, en unos casos con mayor fortuna que otros. Pero lo que sí es evidente es que la realidad es más rica de lo que uno se imagina. En un tema, aparentemente tan especializado como el urbano, los puntos de interés se multiplican. Sin embargo, no puedo negar que han habido momentos en que uno se acerca a la computadora a ver que escribir, con la página en blanco.

Los artículos que a continuación se presentan son el resultado de esta riqueza y de mis limitaciones.

LOS GRANDES TEMAS

Descentralización



La aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano

EL REGIMEN ESPECIAL¹

Vencer la legislación uniformista implica reconocer la diversidad dentro de la unidad existente, más no la exclusividad. Que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores.

Mucho se ha avanzado con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito porque -entre otros aspectos que iremos analizando- abre un nuevo capítulo para el municipalismo

ecuatoriano: el del régimen especial. Hasta hoy la Ley de Régimen Municipal había sido uniforme para todos los Concejos Cantonales sin hacer distinción entre ellos, escondiendo realidades diversas que conducían a atrofiar el desarrollo de las ciudades grandes y a trabar el de las pequeñas.

LA REFORMA AL RÉGIMEN SECCIONAL

Ahora con la experiencia de este instrumento legal, se abre una excelente oportunidad para iniciar un proceso de reforma global al régimen seccional, provincial y local, que arribe a una propuesta de transformación democrática del Estado en la que se redefina su rol, se creen o fortalezcan las instituciones

¹ Diario HOY 17 de Noviembre de 1993

políticas, y se construya la democracia territorial.

Retomar la discusión de la modernización del Estado por la vía de la democracia territorial puede ser la alternativa para enfrentar el modelo exclusivamente privatizador hoy en ciernes. La ampliación de la modernización se consolidará sobre la base de instituciones político-culturales representativas y eficientes de ámbito local, tales como el municipio.

Indudablemente que este tema atañe a la vida política y cotidiana de la mayoría de la población, que requiere una forma moderna de articulación con la sociedad y el Estado. De allí que se debe buscar de la participación de los propios municipios, las organizaciones sociales, culturales, ciudadanas y; principalmente, de los partidos políticos que con esta oportunidad recuperarían su condición cívica e incorporarían a sectores olvidados.

TEMA DE CAMPAÑA ELECTORAL

La campaña electoral que se avecina, si es que se la estructura dentro de una

corriente propositiva y no solo de imagen, podría ser el puente indispensable que permita debatir estas propuestas y luego construir instituciones de representación y gestión que las asuman a los niveles correspondientes. Puede ser el momento más apropiado para generar consensos en esta línea propositiva poco abordada y fácilmente comprensible para la ciudadanía.

Son aspectos que tienen que ver con la búsqueda de formas de democratización del gobierno de nuestras ciudades, de la descentralización del Estado en su conjunto, de la redefinición de los roles del Estado, de la definición real de las autonomías y soberanías de los gobiernos locales, de la ampliación de los mecanismos de representación y participación, del tipo de ciudad que queremos, etc.

LA CAPACIDAD DE CAMBIO DE UNA SOCIEDAD

Además no se debe olvidar que al ser el municipio el órgano estatal más próximo a la sociedad civil, es la instancia político-cultural que podría permitir la transformación tanto del Estado como

de la sociedad civil. Es que como señala Tocqueville, hay una estrecha relación entre derechos individuales, capacidad de cambio de una sociedad y las autonomías locales.

Con la Ley del Régimen Metropolitano se inicia un proceso de reforma del gobierno de las dos ciudades más grandes del país, que por añadidura concentran cerca de un tercio de la población nacional y que por sus características tienen influencia en todo el territorio ecuatoriano. Las condiciones de capitalidad y centralidad que tienen, sumadas a su tamaño y complejidad así lo ameritan. Dejar de ser gobiernos de lejanía para pasar a ser de cercanía es uno de sus retos.

Así mismo, se debe enfrentar de manera urgente su contraparte: el minifundismo municipal que se desata por exigencias del clientelismo político y en la mayoría de los casos por fuera de la propia Ley que les da origen. Este proceso de fragmentación cantonal que impulsa el Congreso Nacional desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, hace que se incrementen nota-

blemente el número de municipios: si para 1974 fueron 114, para 1982 serán 126 y para 1992 la cifra de 196; lo cual significa que en los últimos 10 años nacieron más de un tercio de los municipios ecuatorianos.

NO POR MÁS MUNICIPIOS SE TIENE MÁS DEMOCRACIA

La primera aproximación que se puede hacer de este proceso nos dice que no podemos caer en la tentación de creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia. Por el contrario, para este rango de ciudades se debería, por un lado, diseñar estímulos técnico-administrativos, tributarios, financieros, etc. para inducir a crear agrupaciones o mancomunidades municipales y; por otro, un marco legal que incentive una real integración horizontal intercantonal que genere "economías de aglomeración".

Vencer la legislación uniformista implica reconocer la diversidad dentro de la unidad existente, más no la exclusividad. Que las ciudades grandes se des-

centralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores. Que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas. Que la existencia de competencias concurrentes o compartidas sobre una misma materia es saludable en la medida en que permita la transterritorialidad de las decisiones de niveles superiores o similares de gobierno.

Indudablemente que la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano es un paso positivo que debe continuar con la

formulación de una nueva Ley de Régimen Seccional, la formulación de una Política Urbana a nivel nacional y la puesta en marcha de un marco institucional acorde a esta realidad, que buena falta está haciendo.

Finalmente y con José Peralta, podremos convenir que “en último término, la base de la sociedad resulta, pues, cierto número de familias, ligadas por un interés mutuo, por una aspiración de todos sus miembros; he ahí el primitivo municipio, la piedra angular de la sociedad moderna”.

La necesidad de un viaje histórico

EL PROCESO DE CENTRALIZACION CONTINUA¹

La modernización debe incorporar la descentralización y la democratización. Reestructurando la trilogía Estado-sociedad-territorio.

El Municipio ecuatoriano se constituyó como instancia de gobierno local siguiendo el modelo español traído por los conquistadores, pero con mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien esta importante autonomía se ejerció respecto de la corona españo-

la, no es menos cierto que dependía de ciertos grupos minoritarios locales. Tanto así que no hubo una clara separación entre lo público y lo privado, porque las dos esferas compartían el ejercicio de la autoridad negando las posibilidades de una más amplia participación y representación sociales.

MAYOR CENTRALIZACIÓN

A partir del siglo XVII, con la creación de las Reales Audiencias, se inicia la pérdida de esta incipiente autonomía municipal. De esta forma comienza con la superposición de distintos órganos estatales encargados de la gestión urbana y continúa, de una u otra manera, hasta la presente fecha, a través de

¹ Diario HOY, 22 de Diciembre de 1993.

la restricción de las competencias municipales, disminución de los recursos, el nacimiento y fortalecimiento de los organismos más directamente vinculados al gobierno central y, últimamente, las llamadas medidas económicas (en una próxima entrega analizaremos).

AMPLIACIÓN DE LAS BASES DE REPRESENTACIÓN

Correlativamente a este proceso, existe una búsqueda conflictiva de ampliación de sus bases de representación de grupos emergentes que finalmente desemboca en revueltas tales como la revolución de las alcabalas y en los procesos de Independencia, donde el propio Municipio juega un papel importante contra la dominación colonial.

Luego vendrá el gran salto de la representación por la vía electoral, que irá de la concepción de "gran elector" al elector universal lo cual, a su vez, da lugar a la transformación del municipio de notables al de "ciudadanía restringida".

Así desde los tempranos días del municipio ecuatoriano surge un movimiento

continuo de centralización que aún no ha culminado, que va aparejado a un proceso de ampliación de su base social de sustentación. En otras palabras, la evolución del Municipio ecuatoriano es una historia conflictiva que se expresa simultáneamente en su en-crucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización.

DESCENTRALIZACIÓN ANÁRQUICA

En este contexto y de un tiempo a esta parte, se va generalizando un discurso descentralizador que carece de una estrategia explícita y que más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que darían lugar a pensar que, por un lado, se está cimentando el sujeto social de la descentralización y, por otro, una evolución anárquica y dispersa de difícil retorno.

Sin duda que Quito desde 1988 con su política urbana está aportando con el ejemplo de que la descentralización es factible. La reciente creación del Parlamento Indio abona también en ese sentido y va más allá respecto del sig-

nificado de las autonomías, de las instituciones formales y del problema étnico en su conjunto. Las definiciones recientes en el Cuyabeno aportan a las soluciones negociadas que deberían generalizarse. La Asamblea de la región del Austro, que si bien surge de una crisis natural y su manejo, no deja de mostrar el efecto aglutinante de las llamadas fuerzas vivas y del peso de las regiones. Esto por referir algunas de las experiencias recientes más significativas de participación y descentralización.

MODERNIZACIÓN CON DESCENTRALIZACIÓN

Sin embargo, eso tendrá un límite y no será posible si se persiste en diseñar una modernización del Estado sin descentralización. Para ello se debe seguir en esa doble línea: la natural, que se desarrolla desde las periferias con distintos contenidos, matices y grados, y, la estratégica, impulsada desde el centro. Pero en uno y otro caso implica levantar el problema-tema con el fin de encontrar el consenso de la “unidad de la diversidad”, partiendo de la defini-

ción de los actores sociales encargados de asumirla.

De allí que se deba ir en la búsqueda de la participación de instituciones político-culturales representativas y eficientes de ámbito nacional y local -que también deberían modernizarse- tales como el municipio, las organizaciones sociales, culturales, étnicas, campesinas, ciudadanas y políticas. La crisis de la política también proviene de ese vaciamiento territorial que han sufrido sus organizaciones y en especial los partidos, que muestran en muchos casos que son solo movimientos de orden regional y provinciano, cuando no locales.

Es imprescindible retomar la discusión de la modernización, pero en un sentido amplio, incorporando el criterio territorial hoy venido a menos. El tema de la modernización debe referirse básicamente a la articulación de la trilogía: Estado-sociedad-territorio y debe ir más allá de lo meramente económico para abarcar la política y la cultura. Debe incorporar la descentralización y la democratización para que sea efectiva.

Un clientelismo dentro del propio Estado.

ANDANZAS DEL GOBIERNO SOMBRA¹

Desequilibrada repartición de partidas extrapresupuestarias en municipios y consejos provinciales.

El año de 1993 ha concluido y la ritualidad exige mirarlo en retrospectiva para recapitular lo ocurrido. En este caso, interesa ver el manejo que se ha hecho de las partidas extrapresupuestarias del gobierno nacional, en lo relativo a los municipios y consejos provinciales.

Una primera conclusión luego de una aproximación preliminar, es la gran distorsión que introducen en el esque-

ma de reparto de los recursos. Así, por ejemplo: un partido político -el Social Cristiano- recibe el 76.05%, una ciudad -Guayaquil- el 67.87% y una región -la costa- el 88.41 % de las asignaciones extrapresupuestarias. Por qué y cómo se lo hizo?

EL CLIENTELISMO INTRAESTATAL

Las posibilidades de gestión de cada municipio dependen mucho de las relaciones que establezcan con el poder central. La falta de recursos económicos y la búsqueda de legitimidad política de las autoridades locales y nacionales, son las causas que introducen el clientelismo al interior del propio Esta-

¹ Diario HOY, 5 de Enero de 1994.

do, como proyección del clientelismo político hacia la sociedad civil.

Pero esta es una relación que tiene una sola dirección: desde el poder nacional hacia el local y obligando a los municipios a realizar las obras que el ejecutivo nacional requiere; para ello aplica la regla de oro: el que tiene oro pone la regla...

Si bien esta regla general ha venido operando desde el retorno a la democracia, su excepción tiene lugar a partir de 1992 con la Municipalidad de Guayaquil. El peso de la escena local se aquilata, al extremo que es posible una inflexión gracias a la presencia en la alcaldía de Guayaquil de un ex-presidente de la República -que mantiene afinidad ideológica con el actual Presidente-, a la existencia de un bloque parlamentario socialcristiano fuerte y a la crisis urbana que vive la ciudad.

Allí se explican, entre otras, las declaraciones del Ing. León Febres Cordero, Alcalde de Guayaquil, en el sentido de que "si el señor ministro de Finanzas no cumple con sus compromisos contraídos, se lo interpelará en el Congreso".

EL PROBLEMA DEL CLIENTELISMO

Esta modalidad de relación que establece el Gobierno Nacional está trayendo muchos problemas en los gobiernos locales, al extremo que se percibe un cambio en el origen de la soberanía y legitimidad de base ciudadana. Hoy la institución municipal asume la función de intermediación del poder central hacia la población y no, como debería ser, de representación de la sociedad en el Estado.

Pero también se desarrolla una privatización de la política, una diferenciación odiosa entre gobiernos locales, la pérdida de la racionalidad en la distribución de los recursos, una competencia desigual y excluyente entre municipios lo que, en su conjunto, debilita aún más a las ciudades pequeñas y a la institución municipal como tal.

EL GOBIERNO SOMBRA

Lo novedoso que está detrás de este clientelismo intraestatal, el ejercicio de un "gobierno sombra" que lo ejerce el partido Social Cristiano. Gran parte de

la falta de liderazgo que se le imputa al presidente de la República proviene de este gobierno compartido en el que Durán Ballén y Dahik aparecen como las figuras visibles, y Febres Cordero y Nebot como el poder tras el trono. Es que si por un lado, el gobierno pone la cara y por otro los socialcristianos ponen la mano, los aplausos se llevan los socialcristianos y las pifias el gobierno.

La prensa muestra al abogado Jaime Nebot repartiendo cheques para algunos equipos de fútbol o recursos filantrópicos a lo largo del territorio nacional, emulando a un Ministro de Bienestar Social sin cartera y a los señores Mario Rivadeneira y César Robalino como sus tesoreros. El presidente de la Corte Suprema de Justicia absuelve a Camilo Ponce, presidente del Tribunal Supremo Electoral. Y la mayoría de los altos funcionarios de este gobierno, que ya fueron colaboradores cercanos en la época de León Febres Cordero, contribuyen desde sus respectivas carteras.

De esta forma se explica que mientras el Partido Social Cristiano recibe a través de sus Concejos Cantonales y Consejos Provinciales el 76.05% de las

transferencias, los dos partidos políticos de gobierno -Unidad Republicana (1.38%) y Conservador Ecuatoriano (3.62%)- solo el 5.10%. Los restantes 10 partidos sumados recibieron el 18.85%; es decir, un promedio de 1.8% cada uno.

Así mismo, mientras los Consejos Provinciales de la Costa, bastión principal socialcristiano, recibieron el 89.67% de las partidas extrapresupuestarias, los de Imbabura, Pichincha, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Azuay y Los Ríos no han percibido recursos.

Es más complejo el caso de Pichincha que no sólo no le entregaron recursos sino que las presiones de la Junta de Beneficencia de Guayaquil le impidieron obtener recursos por la vía de la Quiniela. Quito, la capital de todos los ecuatorianos, no ha recibido un sólo centavo por este conducto.

Donde está la tan mentada transparencia que reclama el gobierno, si la asignación de recursos sigue esta lógica netamente política? Para 1994 si no se corrigen las modalidades de este gobierno sombra, el país vivirá días sombríos.

DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS 1993

REGION	SUCRES	PORCENT
Costa	110497	88.41
Sierra	12389	9.91
Oriente	1700	1.36
Galápagos	395	0.32

Fuente: Resoluciones Presupuestarias Números 49 a 68, 218 a 220 y 270 a 276.

**DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS DE 1993
POR CONSEJOS PROVINCIALES.**

PROVINCIA	SUCRES	%
Carchi	500	1.52
Cotopaxi	880	2.68
Cañar	219	0.67
Loja	1000	3.04
Esmeraldas	9211	28.01
Manabí	9211	28.01
Guayas	3733	11.35
El Oro	7333	22.30
Galápagos	151	0.46
Napo	100	0.30
Pastaza	550	1.67

Fuente: Resoluciones Presupuestarias Números 49 a 68, 218 a 220 y 270 a 276.

**DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS DE 1993
SEGUN PARTIDO POLITICO.**

PARTIDO	MONTO	%	#MUNICIPALIDADES	PROMEDIO
PSE	960	1.04	4	240.00
PCE	3335	3.62	5	667.00
DP	1377	1.50	6	229.50
PSC	70037	76.05	15	4669.13
ID	4921	5.34	8	615.13
PRE	2749	2.99	12	229.08
PUR	1274	1.38	6	212.33
MPD	660	0.72	2	330.00
CFP	230	0.25	2	115.00
PL	2615	2.84	4	653.75
PAB	220	0.24	1	220.00
FRA	200	0.22	1	200.00
LN	670	0.73	5	134.00
OTROS	2845	3.09	7	406.43
TOTAL	92093	100.00	78	1180.68

Fuente: Resoluciones Presupuestarias Números 49 a 68, 218 a 220 y 270 a 276.

Los municipios entran al debate

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EL PROBLEMA LOCAL¹

La sociedad civil tiende a sentirse mejor representada por los municipios, porque, en el balance, los resultados son positivos.

El municipio representa, por encima de todos los problemas existentes, la institucionalidad y la experiencia democrática más importante que se ha desarrollado con el proceso de retorno al régimen de la democracia formal.

No solo porque gracias al acelerado proceso de urbanización se ha producido una generalización de los poderes locales en el conjunto del territorio, sino porque y fundamentalmente, la socie-

dad civil tiende a sentirse mejor representada en ellos. Pero también porque dentro del balance de muchas de ellas, los resultados son positivos.

Así se llega a la constatación de que socialmente hay una importante valoración por los poderes locales, que desgraciadamente se ve restringida por los efectos que el nivel nacional de gobierno le confiere. Si ello no ocurriera, no sólo que sus efectos positivos serían mejores, sino que la percepción sobre el nivel nacional se incrementaría.

Estas restricciones podrían incrementarse o disminuirse si es que se aprueban las reformas a la Carta Constitucional que se debaten en la actualidad en el Congreso Nacional. De allí que sea

¹ Diario HOY, 19 de Enero de 1994.

necesario analizarlas, al menos respecto de tres problemas: la representación parlamentaria, las partidas provinciales y el cambio de camisetas.

LOS PARLAMENTARIOS -SIN QUE MEDIE LA DISTINCIÓN DE ORIGEN NACIONAL O PROVINCIAL- ASUMEN ESCASAMENTE UNA REPRESENTACIÓN DE LAS DEMANDAS PROVINCIALES.

Esto ocurre porque estructuralmente los sistemas político y parlamentario lo impiden. El congresista inmediatamente que llega al Congreso pierde relación con sus electores, mimetizándose en el conjunto de los requerimientos de "la nación". Así se produce una separación entre el congresista y su provincia, el parlamentario y sus mandantes, el diputado y su partido político, que conduce a que el parlamento como institución pierda legitimidad en el juego entre lo local y lo nacional.

La condición estructural de la composición y funcionamiento del Congreso debería ser repensada. Se debe proponer una reforma que busque la descentralización del propio Congreso, tanto en

sus formas de representación, funcionamiento, como de actuación.

Por ejemplo: ¿por qué no pensar en mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? Por qué no establecer vínculos estrechos con el Congreso Nacional, para permitir que se refresquen mutuamente los municipios y el Congreso?. Pero también es necesario que recuperen su cualidad legislativa, ya que son pocos los municipios del país que verdaderamente legislan.

¿Por qué no pensar una fórmula para que los alcaldes se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales? ¿Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales?

Es un absurdo creer que el incremento del número de provincias y de diputados resolverán los problemas de representación política, de ampliación de la democracia y de la descentralización del Estado. Esta propuesta del sector oficialista-socialcristiano, a la par que recrea el tema político del regionalismo por motivos netamente electorales, conduce inevitablemente a acentuar la

concentración política de Guayas, Pichincha, Manabí y de las provincias de la Costa, en desmedro de las provincias pequeñas y del Oriente.

LA CREACIÓN DE LAS PARTIDAS DE INTERÉS PROVINCIAL, INTRODUCEN FACTORES DISTORSIONANTES EN LA VIDA PARLAMENTARIA Y TAMBIÉN SIGNIFICAN UN RUDO GOLPE PARA LOS GOBIERNOS LOCALES.

Dentro de la negociación ejecutivo-legislativo se crearon las partidas denominadas de "interés provincial", para ser utilizadas por cada uno de los diputados en sus respectivos terruños. En la actualidad la "asignación" es de 600 millones de sucres, lo cual da un total que asciende a 43.200 millones. Indudablemente que si aumenta el número de legisladores este monto se incrementará.

Pero el problema es mayor que el del monto: los recursos entregados tienen poco control, no siendo difícil imaginar que se destinan a cumplir los compromisos con sus electores, al mejor estilo clientelar de disputa con otras autori-

dades locales. Por eso, lo de Honorable no deja de ser un eufemismo de mal gusto.

Este uso irracional de los recursos introduce distorsiones en la distribución de los presupuestos, produce un gran despilfarro económico y, sobre todo en aquellos municipios pobres, los somete a un clientelismo cruzado.

Es imprescindible que las partidas de interés provincial sean destinadas directamente a los gobiernos locales -que sí tienen la atribución de invertir- a través de mecanismos claros y transparentes. De esta manera, se eliminarán ciertas formas dudosas de actuación y permitirán recuperar el prestigio de la institución parlamentaria y fortalecer los gobiernos locales.

EL DENOMINADO CAMBIO DE CAMISETAS ES UNA DE LAS EXPRESIONES MÁS CLARAS DEL CLIENTELISMO INTRAESTATAL, PROPIO DE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVAS.

Ultimamente, por la vía y la justificación de "arrancar recursos y cuotas para la provincia" se ha logrado despoliti-

zar al Congreso, que es la instancia superior y central de la política nacional. En la actualidad el bloque más numeroso es el de los independientes, lo cual supone la ruptura con los vínculos originales de representación.

Los llamados independientes al renegar de su militancia política en el marco de una negociación nunca bien esclarecida, dejan de representar a sus electores y, lo que es más grave, por el número que están en esta condición, extienden esta situación al Congreso.

Pero la cosa no queda allí: el propio Parlamento aprobó con el beneplácito del gobierno las "partidas extrapresupuestarias" que le dan al ejecutivo unos 80.000 millones de sucres para desarrollar un juego político nebuloso, que el año pasado le significó entregar el 77 por ciento de estos recursos a un solo partido: el Socialcristiano.

Lo grave de esta despolitización de los parlamentarios es que hoy son los intereses particulares de los congresistas los que definen el país, en vista de que no tienen ante quien responder ni a quien representar.

El incremento del número de diputados, las múltiples formas de la autoprorroga, la elección de independientes, entre otras, provienen de esta nueva situación, que definitivamente debe ser desterrada por la Ley de partidos políticos: su reforma es imperativa para impedir que el cambio de camisetitas siga carcomiendo la institucionalidad.

Se debe democratizar al Estado y al conjunto de sus instituciones, mediante una descentralización que permita aproximar la ciudadanía a la política, a partir de la vida cotidiana.

Las medidas económicas

UN APRETON AL GOBIERNO LOCAL¹

Los ajustes económicos han traído un empobrecimiento de las ciudades, de sus habitantes y de las instituciones que las gobiernan.

Desde principios de la década del ochenta llega la crisis económica para permanecer hasta ahora. Será la combinación de una serie de componentes los que la configuran, entre los que se puede mencionar: la caída de los precios de los productos de exportación (banano, café, petróleo), la evolución desfavorable de los términos del intercambio, el aumento del precio del dinero en el mercado internacional, el creciente peso de la deuda externa, así co-

mo, la inflación galopante, la marcada recesión económica y el déficit presupuestario nacional.

Este panorama ha conducido al diseño de las llamadas medidas de ajuste, que se han dirigido principalmente a equilibrar las variables macroeconómicas: la inflación, la balanza comercial, la paridad cambiaria, la reserva monetaria, etc. a través de las más variadas formas de devaluación, del incremento de los precios de la gasolina, de la reducción del gasto público, etc.

EL AJUSTE NO CONTEMPLA CRITERIOS SOCIALES, AMBIENTALES NI TERRITORIALES

En general las políticas de ajuste económico que se han implantado en el

¹ Diario HOY, 9 de Febrero de 1994.

país no han tenido en cuenta las variables ambientales, territoriales y, escasa-mente, las sociales, estando todas ellas directamente vinculadas a la problemática urbana y por tanto también al mundo municipal.

En este contexto se produce, según Lautaro Ojeda, un descrédito de lo social que -asumido como política estatal- va desde la llamada “compensación social”, a la formulación del “fondo social de emergencia” para grupos sociales focalizados. Si el primer caso opera como anestesia para el programa global de ajuste, con el segundo se busca atomizar a la población para conseguir adherentes, al más antiguo estilo del “divide y reinarás”. Allí encuentra explicación parcial la polémica actuación del Mat. Illingworth en el INEC, primero para “buscar a los pobres” y luego introducir desde esta perspectiva el tema del regionalismo.

Pero mientras por el lado estrictamente social al menos hay esta conciencia vergonzante que muestra cierta preocupación, a nivel territorial y ambiental la tónica será su ausencia cuando no su

negación, con lo cual lo social se ve doblemente restringido.

Esta ausencia en el diseño de las medidas tiene un efecto claramente centralizador, que tiende a golpear más duramente a aquellos sectores sociales más pobres y/o ubicados en la periferia. Nada más evidente que el caracazo y los coletazos que aún se viven de la revuelta de Chiapas en México o del interior en Argentina.

Y esto hay que reiterarlo continuamente porque los conflictos en el Ecuador se están represando irresponsablemente. Por ejemplo, para nadie es desconocido que la región del austro es una bola de fuego, como también lo son las áreas indígenas del país.

De igual manera, no es posible que se siga ahogando irresponsablemente a los municipios y consejos provinciales, porque más temprano que tarde vamos a empezar a vivir conflictos en seguidilla en casi todo el país. Es que las medidas económicas han reducido a la mínima expresión la capacidad de respuesta del municipio, convirtiéndolo en un órgano que práctica-

mente se administra sus problemas internos.

EL AJUSTE CONDUCE A LA CENTRALIZACIÓN

Las medidas económicas del 4 septiembre del 1992, las propuestas referentes a los impuestos que fueron presentadas y negadas en diciembre de 1993 en el Congreso y el reciente gasolinazo del 28 de enero del presente año, no tuvieron ninguna acción de beneficio municipal, siendo por el contrario medidas que los afectaron directamente. De allí que los municipios pierdan su participación relativa en el presupuesto nacional, se redefinan sustancialmente y entren en una etapa francamente compleja.

Es interesante revisar el cuadro adjunto, donde se percibe lo siguiente: 1. Con el proceso de redemocratización se incrementan los presupuestos seccionales, con lo cual la democracia tiende a difundirse en el conjunto del territorio nacional. 2. Con la crisis económica hay una disminución relativa de los ingresos seccionales que tiende a profundizarse hasta la actualidad. En 1985 el conjunto del régimen seccional repre-

senta el 11.4%, aportando los municipios el 8.6% del total del ingreso público y los consejos provinciales el 2.8%. En la actualidad la participación de los gobiernos locales no supera un dígito.

Con estas cifras se puede concluir que ha habido un proceso de centralización de los beneficios del ajuste y una descentralización temporal de los conflictos a nivel local. Sin embargo, esta temporalidad está llegando a su límite porque las propuestas de ajuste han traído un empobrecimiento de las ciudades, tanto de sus habitantes como de las instituciones que la gobiernan, al grado de que se está produciendo una pérdida de su capacidad de respuesta y, lo que es más grave, de gestión.

CARENCIA DE POLÍTICA URBANA

Estos efectos tienden a ser mayores debido a que el país no cuenta con una política urbana. En otros países donde también se aplicaron políticas de ajuste, se propuso que los municipios asuman la "tarea sucia" de compensar el ajuste, lo cual produjo un cambio interesante dentro del contenido de los pro-

pios municipios y permitió mitigar los efectos en algunos de los lugares más apartados. Sin duda que hubo una redefinición del contenido de la gestión municipal, una cierta generalización de las políticas sociales en el territorio y el inicio de un proceso de descentralización del Estado.

De allí la urgente necesidad de incorporar el criterio territorial dentro de las medidas económicas, no como necesidad de compensar también territorialmente sino para iniciar un real proceso de descentralización.

INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS LOCALES

	1975	1981	1985
MUNICIPIOS	10.3	11.7	8.6
C. PROVINCIALES	4.4	4.3	2.8
TOTALES	14.7	16.0	11.4

Fuente: Estadísticas Financiera del Sector Público

Es una reivindicación viable en el Ecuador de hoy

LA DESCENTRALIZACION POSIBLE¹

***Frente a este Estado centralista,
ineficiente y antidemocrático,
surge la necesidad
de la autonomía local.***

Abordar la discusión de la modernización del Estado exige incorporar el criterio de la democracia territorial y de la descentralización, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado y la sociedad civil.

La centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico. Esto significa que deben ser concebidos en relación a

la justa dialéctica que las define y, por lo tanto, no pueden concebirse aisladas y como si la una fuera siempre mejor que la otra.

LA CENTRALIZACIÓN

Así como la centralización fue necesaria y progresista en algunos momentos de la historia ecuatoriana hoy, sin embargo, no lo es. En la actualidad se caracteriza por ser económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente es homogenizadora justo en

¹ Diario HOY, 16 de Febrero de 1994.

un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad.

De allí que en la actualidad se ha convertido en un lugar común plantear la necesidad de una reforma del Estado. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, donde existe un arduo debate y discusión alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

Y es que en muchos casos la propuesta de descentralización se contradice con el proceso real de continua centralización que se vive. Porque, por ejemplo, mientras el gobierno nacional sostiene su necesidad -por lo pronto sin proyecto...hegemónico-, la centralización sigue profundizándose con las medidas de ajuste iniciadas el 3 de septiembre y continuadas periódicamente hasta la presente fecha, con la aprobación de una ley de presupuesto y con el manejo-control del gasto público, entre otras.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra su propia esencia.

Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho de que "muchos pocos hacen un mucho".

De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista toda la claridad sobre qué mismo es y significa. Es un discurso aún incoherente y contradictorio que igual lo reivindican

actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda.

Sin embargo, si se hace un intento de sistematización de las ideas más difundidas de descentralización, se pueden encontrar dos versiones: la una que busca atomizar los conflictos, generalizar el control mercantil a todas las esferas de la sociedad, aumentar la participación como privatización y desconcentración de la administración central, y la otra que propugna una democratización política del Estado, una mejor integración nacional, una mayor participación de la sociedad civil.

LAS POSIBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es una reivindicación y una posibilidad viable en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, hay gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos locales se ha cimentado.

Esto demuestra que los actores sociales de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

La Constitución Política del País consagra que el sector público se encuentre separado en dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado. El primero se compone de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y el segundo, por los regímenes seccionales, las empresas públicas y las entidades autónomas.

Como no se trata de eliminar a uno de los dos niveles, sino de establecer la justa relación al momento actual, las posibilidades de la descentralización deben surgir de la reorganización política, administrativa y territorial del Estado en su conjunto.

LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBLE: UN LARGO PROCESO DE CAMBIO

Sin duda se trata de un proceso complejo y largo, en el cual directa o indi-

rectamente actúan múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión. Esto significa plantearse la necesidad de construir la posibilidad, teniendo en cuenta al menos de los siguientes aspectos:

1. Identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, para entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.
2. Se trata de un proceso y no de un hecho episódico -como puede ser la aprobación de una Ley- que tiene múltiples componentes que se van

definiendo en el tiempo y el espacio. No se trata solamente de reformar al ejecutivo. Tiene que modificarse al Estado en su conjunto, a la sociedad, al territorio y fundamentalmente a sus relaciones.

3. Debe ser concebido como un proceso inacabado: que no tiene un fin y que no es un fin en sí mismo. Eso significa que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.

Al momento, la descentralización es una condición central de la modernización y democratización del Estado en el Ecuador.

Descentralización del Estado y la sociedad civil

LAS PROPUESTAS Y LOS ACTORES¹

Es vital identificar a los actores de la descentralización sobre la base de un intento de sistematización de sus propuestas.

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso por que el proceso de concentración aún no ha concluido y porque todavía no se avisa un real proyecto hegemónico que lo contrarreste.

El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que darían lugar a pen-

sar que se está cimentando de manera anárquica el sujeto social de la descentralización, a la par que lentamente se definen los contornos de una propuesta.

Es por eso que es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización, sobre la base de un intento de sistematización de sus propuestas. Para ello haremos una clasificación de los sujetos sociales y sus respectivas opiniones a partir de tres grupos reconocidos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad.

LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE EL ESTADO CENTRAL

A nivel del Estado central, producto de la propia heterogeneidad reinante den-

¹ Diario HOY, 23 de Febrero de 1994.

tro de cada uno de sus aparatos y puesto que aún no ha logrado definir claramente un proyecto orgánico con hegemonía y legitimidad, se puede señalar que son propuestas dispersas y aisladas que provienen de la voluntad de organismos inconexos. Sin duda que todavía las propuestas están técnica y políticamente inmaduras, lo cual nos lleva a pensar que aún no se ha prefigurado un proyecto claro, en el sentido de la existencia de un sujeto social investido de una voluntad definida.

Sin embargo, virtualmente se pueden identificar al menos tres propuestas conocidas:

1. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) con el Mat. Illingwort a la cabeza, parte con una caracterización maniquea de la regionalización ecuatoriana que le permite ordenar información a todas luces manipulada. Su punto de partida es perverso y el de llegada es incierto. Enfrenta el regionalismo desde un diagnóstico regionalista y desde un punto de vista estrictamente coyuntural.

La enseñanza que nos deja esta “propuesta” es la de que solamente a partir del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo) es posible plantearse una propuesta de descentralización. Tal como se la formula está condenada a desprestigiar la institución, la necesidad de la información y la propia propuesta de descentralización.

2. La propuesta de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es quizás la que más seriamente ha asumido la necesidad de una propuesta global. Plantea una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desembocaría en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formula tres instrumentos legales: reforma las leyes de régimen cantonal y provincial, y propone una de regionalización.
3. El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) se inscribe en la línea del “fortalecimiento municipal” como base paralela para emprender un pro-

ceso de descentralización (¿que no toca al centro?). Se trata de una propuesta que viene desarrollándose con sus propios matices desde principios de los ochentas y consiste, por un lado, en la redacción de una Ley general para el Régimen Seccional ecuatoriano y una política de inversión municipal que permita satisfacer demandas locales y mejorar la capacidad municipal.

LA DESCENTRALIZACION DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

A nivel de los Gobiernos locales se está produciendo un doble movimiento de características novedosas: por un lado, se define una propuesta desde la Asociación de Municipios del Ecuador (AME) y, por otro, surge una alterna desde las ciudades grandes. Esta situación es interesante en la medida en que por la vía de los hechos se estaría rompiendo con el uniformismo municipal e introduciendo el régimen especial. Porque tan grave es para los municipios el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro

de la unidad existente, más no la exclusividad.

La propuesta de la AME busca redefinir las relaciones con el gobierno central adoptando nuevas competencias y requiriendo más recursos económicos. Pero también busca establecer formas de relación con la sociedad civil distintas a las que actualmente existen. Su propuesta se formaliza en un proyecto de reforma a la Ley de Régimen Municipal.

Sin duda que la experiencia de descentralización que viene desarrollando el Municipio de Quito desde 1988, ha mostrado caminos promisorios y resultados prácticos visibles. Se puede señalar algunas acciones que evidencian la propuesta: el proyecto del Distrito Metropolitano, el manejo de la vialidad mayor, la oferta de vivienda, la generación de una política de vivienda con ciertos niveles de autonomía, entre otros ejemplos, evidencian la factibilidad de la propuesta.

Esta doble entrada debería articularse más orgánicamente, de tal manera que las propuestas de las ciudades

grandes y las de la AME tengan convergencia.

DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

A nivel de la sociedad civil, lo más evidente es que aún no se ha legitimado como problema general. Tan es así que los partidos políticos no tiene propuestas respecto del tema y sin embargo, por el carácter marcadamente regional que caracteriza a muchos de ellos, si lo utilizan en el quehacer político. Es más un sentimiento regional que un proyecto.

Lo que si aparece como proyecto claro es la creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, como formalización de un proceso que tuvo su mayor expresión en el levantamiento indígena de 1990. En este caso es la búsqueda de la autonomía, como la expresión más acabada de la descentralización.

De igual manera, no puede dejarse de lado la propuesta de los sectores económicos mas representativos de Guayaquil, que han llegado a reformular la propuesta de federalización del país.

DESCENTRALIZACIÓN O REORGANIZACIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL

Partiendo de que la descentralización debe ser entendida como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil que permita una mayor eficiencia y democratización de la acción estatal, se puede llegar a una primera constatación que merece resaltar-se: las propuestas existentes son todavía dispersas, parciales o sectoriales, no hay una formulación "global" y están demasiado pegadas a la coyuntura.

El paso siguiente debe ser la iniciación de un proceso de concertación que busque un consenso hegemónico que diseñe una estrategia general.

Sin embargo, eso tendrá un límite y no será posible si se persiste en diseñar una Modernización del Estado sin descentralización. Para ello se debe seguir en la doble línea: la natural, que se desarrolla desde las periferias con distintos contenidos, matices y grados, y, la estratégica, impulsada desde el centro. Pero en uno y otro casos implica levantar el problema-tema con el fin de encontrar el consenso de la "unidad de la diversidad", entre los actores sociales encargados de asumirla.

Anarquía en reparto económico

LOS MUNICIPIOS AL BORDE DEL ABISMO¹

Hoy como nunca se evidencia la anarquía que introduce la modalidad del reparto presupuestario en el marco legal y clientelar vigente.

Cuando nos íbamos acostumbrando a tener paros municipales aislados, producto principalmente de la marginación real o sentida del reparto económico que realiza el gobierno nacional, nos encontramos de pronto frente a la posibilidad de un hecho sin precedentes en la historia del municipalismo ecuatoriano: el paro del conjunto de los municipios del país e, incluso, probablemente también, de los Consejos Provinciales.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) en su última Asamblea General Extraordinaria, celebrada el 20 de febrero del presente año en la ciudad de Machala, resolvió declarar un paro municipal indefinido de actividades a partir del 9 de marzo si no se cumplen dos aspectos centrales: el uno referido al problema de la escasez y formas del reparto de recursos, y el otro, a una reivindicación de tipo estructural que hoy hace crisis en este contexto: la necesidad de revisar la globalidad del marco institucional municipal.

EL PARO MUNICIPAL COMO EXPRESIÓN DEL AJUSTE APLICADO

La política de ajuste económico que se viene aplicando, carece de criterios so-

¹ Diario HOY, 2 de Marzo de 1994.

cial y territorial, tenía que provocar una ruptura dentro del eslabón más débil del propio Estado: los gobiernos seccionales, cantonales y provinciales.

Indudablemente que desde la crisis de la deuda externa de 1982, por el efecto directo e indirecto de las medidas de ajuste introducidas, se percibe una reducción de la capacidad de respuesta municipal. La participación porcentual de los ingresos de las administraciones públicas locales en el ingreso total de las administraciones del sector público se ha reducido considerablemente: si en 1981 significaron un 16 por ciento, en la actual se estima en la mitad.

A la ya crónica crisis económica que viven los municipios en la coyuntura actual, se suman algunas restricciones directas de la fuerte contracción del gasto público que se viene haciendo. Al respecto se pueden mencionar las siguientes: el recorte de los recursos económicos que por Ley son asignados vía el Fondo de Desarrollo Seccional (FO-DESEC), calculados en 65 mil millones de sucres; el no haber cancelado compromisos del año 1993 por un monto de 40 mil millones; y el no haber compen-

sado los costos provenientes del incremento del precio de la gasolina y del costo de vida por otros 35 mil millones de sucres (Serrano, 24,02,94 HOY). En total se estima en 140 mil millones de sucres el monto del reajuste económico que sufren los municipios por estas medidas.

Los efectos indirectos del ajuste estructural tienen que ver con la reducción de los recursos por la vía del incremento de los costos económicos de la gestión urbana y por la sobrepolitización clientelar de las asignaciones económicas.

Es así que hoy como nunca se evidencia la anarquía que introduce la modalidad de reparto presupuestario en el marco legal y clientelar vigente. Esta situación llega al extremo que las cifras que manejan unos y otros distan mucho de ser confiables y claras. La contradicción que se percibe en los datos que señala Segundo Serrano, Presidente de la AME, con las de César Robalino -Ministro de Finanzas-, e incluso de ellos con las de Sixto Duran Ballén es evidente. Y supongo que ello se debe más bien a las diversas fuentes de información que ma-

nejan, que a una incoherencia de las mismas.

Pero el asunto no queda solo en la lectura de la información, sino que la Ley permite un juego complejo en las asignaciones de recursos. Así por ejemplo, las denominadas partidas extrapresupuestarias y de interés provincial han permitido que este gobierno entregue asignaciones con dedicativa socialcristiana o realice obra pública competitiva con el régimen seccional. Sin duda que esta práctica viciada hace crisis y termina por lesionar a la totalidad de los municipios del país.

FRENTE A LA CRISIS MUNICIPAL, LA DESCENTRALIZACIÓN

Este conjunto de situaciones no revelan el anacrónico sistema de reparto de recursos que existe. De allí que los municipios requieran urgentemente la necesidad de establecer cambios en su marco legal, con el fin de definir un mecanismo claro, equitativo y transparente de asignación de recursos. Solo así se podrá eliminar las eternas gestiones que deben realizar ante el Ministerio de

Finanzas en la Capital, la sumisión a las exigencias clientelares intraestatales o a la competencia en la inversión con otros órganos de la administración estatal.

Pero también, justo es reconocer, que dentro de este proceso de definición de las reglas del juego, tienen que establecerse las responsabilidades municipales que permitan superar la actitud facilista y pasiva de solicitar recursos al gobierno central, mediante el fortalecimiento de una capacidad negociadora fundada en la eficiencia del manejo de sus recursos.

Los municipios deben tener un mecanismo claro de transferencia económica que permita una redistribución territorial de los recursos, tendiente a buscar una democracia territorial. Pero también obtener ingresos propios, reducir los gastos superfluos y potenciar sus recursos con mecanismos de participación de la sociedad civil. En esto debe inscribirse la necesidad de reducir el derroche en obras innecesarias como los ya famosos estadios o de segunda prioridad como la perimetral en Guayaquil, pero también en el gasto eficiente

de los recursos que contemple la eliminación de la corrupción política y social.

MENOS UN PROBLEMA Y MÁS UN PUNTO DE PARTIDA

En otras palabras, con el paro de las municipalidades se le presenta al Gobierno Nacional una situación excepcional: ver a la declaración de Machala menos un problema y más el punto de partida para encontrar una solución al conjunto del régimen seccional del país.

En definitiva, se le presenta una oportunidad histórica: entrar en el contexto de la modernización del Estado a un real proceso de descentralización que resuelva estructuralmente el problema.

En la coyuntura actual podrían cumplir los municipios un rol totalmente distinto e incluso diametralmente opuesto al que juegan: convertirlos en los órganos estatales privilegiados para la compensación social y territorial del ajuste. Y para el largo plazo, aprobar una ley de descentralización que se articule a los procesos de modernización y democratización.

DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS 1993

REGION	SUCRES	PORCENTAJE
Costa	110497	88.41
Sierra	12389	9.91
Oriente	1700	1.36
Galápagos	395	0.32

Fuente: Resoluciones Presupuestarias Números 49 a 68, 218 a 220 y 270 a 276.

**DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS DE 1993
SEGUN CIUDADES (MAS DE 500 MILLONES)**

CIUDAD	MONTO	PORCENTAJE	PARTIDO POLITICO
Montúfar	1010	1.10	PCE
Pimampiro	960	1.04	PCE
Ambato	600	0.65	PSC
Tisaleo	710	0.77	PCE
Cañar	690	0.75	PSC
Esmeraldas	500	0.54	ID
Portoviejo	3646	3.96	ID
Jipijapa	2630	2.86	PSC
Manta	1925	2.13	PL
Pedernales	600	0.65	-
Flavio Alfaro	500	0.54	PSC
Rocafuerte	704	0.76	PSC
Montecristi	500	0.54	PL
Guayaquil	62500	67.87	PSC
Pedro Carbo	500	0.54	PSC
Balzar	500	0.54	PSC
L. Sargentillo	500	0.54	-
Nobol	500	0.54	-
Daule	650	0.71	PRE
Ventanas	580	0.63	PRE
Loja	530	0.58	MPD
Otros	10818	11.76	Varios
Total	92093	100.00	

Fuente: Resoluciones Presupuestarias Números 49 a 68, 218 a 220 y 270 a 276.

Un tema que se encuentra en pleno debate en el territorio nacional

EL DEBATE DE LA DESCENTRALIZACION¹

Es necesario iniciar una nueva fase, consistente en la búsqueda de un proceso de concertación al más amplio nivel.

En los actuales debates sobre la reforma del Estado, la Constitución y la Sociedad, debe incluirse el tema de la descentralización, con el fin de aportar al proceso de gobernabilidad (eficiencia y eficacia) y de democratización (participación y representación) del país.

LA GENERACIÓN DE ESPACIOS DE DEBATE

Es interesante notar que de un tiempo a esta parte el tema de la descentraliza-

ción va calando significativamente en la sociedad y el Estado, al punto de que se la viene discutiendo, sobre la base de estudios previamente elaborados, en múltiples eventos.

El año pasado CORDES organizó en Quito un seminario internacional sobre Descentralización y Gobiernos municipales. En Cuenca, a fines de Enero, se discutió durante dos días el "Plan Nacional de Descentralización" elaborado por la SEN-DA. El 20 de febrero en Machala se reúne la Asociación de Municipios del Ecuador y aprueba un proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. En Portoviejo, y en los últimos días de febrero, se crea la Asociación de Organismos de Desarrollo en una reunión en la que discuten un proyecto de Ley de Desarrollo Regional.

¹ Diario HOY, 9 de Marzo de 1994.

Para el viernes 11 de marzo dos ONG's -CORDES y ESQUEL- dos organismos estatales -AME y MINVU- y dos instituciones internacionales -PGU y GTZ- convocan a un Foro denominado "Concertación para una descentralización posible", en el que se examinarán las experiencias del caso ecuatoriano, a la luz de la confrontación con otras del Area Andina y América Latina y, se prosiga en el intento de concertación de diagnósticos y propuestas que permita viabilizarlas. La reunión tendrá lugar en el Colegio de Arquitectos del Ecuador.

De esta manera se espera que la discusión se amplíe hacia otros ámbitos sociales y se encuentren cara a cara los principales actores, de tal manera que se ganen consensos sobre una propuesta técnicamente coherente, políticamente viable y socialmente aceptable.

Para el efecto, nada más necesario que proseguir en esa línea, introduciendo el tema dentro de la actual campaña electoral. Si se lo consigue, la sociedad civil no sólo que se verá más informada y participante, sino que los nuevos con-

gresistas podrán representarla más adecuadamente en el Congreso Nacional, y los nuevos consejeros y concejales podrán aportar desde sus respectivas posiciones locales y provinciales a que se concrete la propuesta.

Evidentemente que en la campaña se debe recuperar y levantar el tema, con el fin de darle continuidad a la actual coyuntura que se nutre con un movimiento descentralizador importante, pero que tiene el peligro de ser frenado por razones de Estado. Este sentimiento se percibe luego de que una de las reivindicaciones mayores propuesta por la Asamblea de municipios realizada en Machala -la de iniciar el trámite del proyecto de Ley en el Congreso Nacional- hoy desgraciadamente, luego del acuerdo económico circunstancial al que arribaron los municipios con el ejecutivo nacional, tienda a perder interés y a diluirse en el nuevo contexto electoral.

EL CARÁCTER DE LAS PROPUESTAS

Para continuar con este proceso se debe partir de una identificación de los

actores y sus propuestas más elaboradas, pudiendo establecerse claramente las siguientes líneas: una municipalista, representada por la AME, que contempla un proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal. Una de regionalización, asumida por la SENDA, con reformas a las leyes del régimen provincial y del régimen municipal, y con la propuesta de una ley de regionalización. Una de reforma global al régimen seccional, formulada en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal que se concreta en una propuesta de Ley general sobre el régimen seccional ecuatoriano.

Aparte de ellas, y en un nivel de elaboración distinto se encuentran: una autonomista, encarada por las organizaciones indígenas, con la propuesta de reforma de la Constitución con el fin de que se declare al Ecuador país plurinacional, se apruebe la Ley de Nacionalidades Indígenas, se cree el Parlamento Indígena Amazónico y se elabore un programa. La otra, todavía poco elaborada, de carácter privatista, asume como proyecto un desmantelamiento de lo estatal como fuente y fin de la centralización, basada mas bien en reali-

zaciones aisladas ejecutadas sobre la marcha...

LA NECESIDAD DE LA CONCERTACION

Si bien en la formulación de las propuestas hay desniveles técnicos, quizás lo que en esta fase más llame la atención sea lo dispersas y sectoriales que se encuentran, así como también un cierto carácter reduccionista que deja algunos ámbitos de la sociedad y del Estado por fuera. Porque, por ejemplo, hay que estar conscientes que una descentralización no se agota en el fortalecimiento municipal, por más célula central del poder local que sea.

De allí que es necesario iniciar una nueva fase, consistente en la búsqueda de un proceso de concertación al más amplio nivel. No sólo entre las fuerzas que en la actualidad han logrado estructurar propuestas, sino en un espectro mucho mayor de la sociedad y del Estado. Y será en este proceso de concertación que se vaya afinando una propuesta global y construyendo la viabilidad del proyecto.

La compleja problemática de la descentralización debe ser asumida de manera seria y colectiva. No puede ser concebida como el producto de la aplicación de determinadas fórmulas, ni simplemente con el cambio o creación de formas legales, administrativas o económicas, sino que tiene que ser tomado como un proceso amplio y profundo en el que participen todos los sectores sociales involucrados.

Una buena propuesta parte de un buen diagnóstico. En el Ecuador, el centralismo es un proceso multiforme que históricamente no ha concluido. Revertir la tendencia implica introducir cambios

estructurales que abarquen el conjunto del Estado como de la sociedad: el ejecutivo, legislativo y judicial, en sus niveles nacionales y locales; al capital en sus distintas formas; a los partidos políticos, etc.

No se trata de creer que ir hacia lo pequeño sea la panacea, porque así como crear nuevos cantones o provincias aumentando su número no se garantiza democratización, tampoco el fortalecer los poderes locales permitirá una mejor gobernabilidad. Se trata de una reforma profunda del Estado y la sociedad en su conjunto, que establezca un nuevo sistema de relaciones.

Pichincha en el centro de la polémica

CONVIENE UNA GOBERNACION EN PICHINCHA¹

***Si se concreta la Gobernación,
Quito y la provincia de
Pichincha deberán rediseñar
sus propias estructuras desde
una clara línea
verticalista.***

Luego del proceso electoral que vivimos en los últimos días, el Gobierno Nacional en una primera y apresurada evaluación tendiente a cambiar de rumbo, ha recuperado la vieja propuesta de la Gobernación en Pichincha.

¿Por qué tuvo que plantear luego de las elecciones y no en plena campaña electoral? ¿Se trata justamente de una primera "rectificación" proveniente de los

adversos resultados electorales que obtuvo en la provincia? ¿Porqué la SEN-DA, en las varias exposiciones que ha realizado sobre regionalización y descentralización del país, no la ha mencionado siquiera? Varias preguntas que flotan en el ambiente en búsqueda de respuesta.

Sea por lo que fuere, bien vale analizarla en profundidad. No solo porque nuevamente se trata de extraerla del cofre de los trapos viejos de la derecha, sino por la serie de implicaciones que tiene para Quito, la Provincia de Pichincha y el país todo.

Cada uno de los supuestos centrales en los que se basa la propuesta, contiene un equívoco. Pero también hay más in-

¹ Diario HOY, 11 de Mayo de 1994.

certidumbres y preguntas que un real conocimiento de las intensiones.

LAS NORMAS DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA TOMAN EN CUENTA LOS CONCEPTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN, COMPRENDIDOS EN EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

El Régimen Constitucional ecuatoriano permite diseñar una supuesta descentralización, sustentada en una desconcentración funcional del ejecutivo nacional (como la creación de una gobernación). Con ello se puede restar competencias a los organismos seccionales y llevar a una forma *suigeneris* de descentralización que en realidad conduce a una mayor centralización. Así, actualmente se vive una centralización de competencias, recursos y órganos estatales, camuflado con un discurso descentralista multiforme.

Quito que tiene su estructura de gobierno centralizada en su interior y descentralizada en relación al Gobierno Nacional, si se hace realidad la Gobernación de la Provincia, vería un cambio

en su modelo de gestión. Las relaciones interinstitucionales que se estructuran alrededor del Municipio Metropolitano como unidad articuladora de la gestión local, establecida en la Ley del Distrito Metropolitano, serán transformadas por el peso de la Gobernación.

De esta manera, los conceptos de descentralización y desconcentración que contiene el Decreto Presidencial que da nacimiento a la Gobernación de Pichincha, van perdiendo su contenido por el uso contradictorio que se les da.

EL GOBERNADOR DE PICHINCHA TENDRÁ COMO ATRIBUCIONES EL SUPERVISAR LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONAL EN LA PROVINCIA Y SERVIRÁ COMO AGENTE DE COORDINACIÓN DEL PODER CENTRAL CON LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL.

Indudablemente la sola presencia de la Gobernación de Pichincha significará una imposición desde una hegemonía nacional a otra de escenario local. La dificultad de construir una representación en la que coincidan la nacional con la local, conducirá inexorablemente a

una permanente pugna de poderes, con lo cual la búsqueda de coordinación se verá afectada.

Pero además, el Gobernador por ser el representante del Presidente de la República, que reside en la capital como sede del Gobierno Nacional, creará conflictos administrativos y legales entre el Ministro de Gobierno, el Gobernador, el Consejo Provincial y el Distrito Metropolitano de Quito.

Es una medida de orden administrativo que aparentemente busca mejorar la racionalidad en las relaciones del poder nacional con el local. Sin embargo, al menos deberíamos preguntarnos lo siguiente:

1. ¿Son peores las relaciones que mantiene el Gobierno Nacional con Quito y Pichincha a las que desarrolla con otras provincias y cantones? Creo que no.
2. En las provincias donde la gobernación existe, ¿Son mejores las relaciones? Creo que no. Sino los ejemplos de Guayas y Guayaquil pueden ilustrar meridianamente como esa lógi-

ca, a lo largo de la historia, en vez de encontrar buenas formas de coordinación ha traído lamentables consecuencias de gobernabilidad.

3. ¿Se debe buscar una supervisión de actividades y coordinación desde el gobierno central? Creo que no. No solo porque la propuesta tiende a una mayor centralización sino porque, y esto es lo más complicado, Quito y la Provincia de Pichincha, deberán rediseñar sus propias estructuras administrativas, desde una clara línea verticalista que impone la ruptura de la autonomía seccional.

NO SERÁ UN ORGANISMO BUROCRÁTICO.

Aparentemente la propuesta de no convertirle en una institución burocrática, es formulada con un sentido realista. Sin embargo, ello no disimula la contradicción con los postulados de una modernización que busca reducir la burocracia estatal.

¿Porqué en vez de crear la gobernación no les dan al Consejo Provincial de Pi-

chíncha y al Municipio Metropolitano de Quito los recursos que van a gastar en la construcción de un ente burocrático que no se justifica? Son dos instituciones que vienen cumpliendo relativamente bien sus obligaciones y que con esos recursos fortalecerían su acción hacia la comunidad y no se debilitarían sus actividades con un poder paralelo.

Es preferible reforzar la gobernabilidad de la provincia con una institucionalidad que tenga posibilidades de acción global, que sea representativa de sujetos sociales reales y que refuerce las múltiples identidades. Porque si se concreta la gobernación, ¿qué legitimidad va a contar y con qué representatividad va a actuar? Un Gobierno Nacional que

ni siquiera ha podido construir su representación en el cantón ¿podrá acaso hacerlo a nivel provincial con el Gobernador?

Todo indica que no es la mejor alternativa. Incluso, lo más importante sería discutir el conjunto de la institucionalidad de la Gobernación y no solo la de Pichíncha. Entonces, si esto es así ¿porqué se la formula? ¿Se busca someter a los gobiernos locales de la provincia al clientelismo intraestatal bajo nuevas formas institucionales? ¿Se intenta penetrar en la provincia de Pichíncha, bastión tradicional del Centro hacia la izquierda, para debilitar su proyecto político? ¿Se busca un nuevo modelo de gestión local?

Una lectura desde el Ecuador, para extraer lecciones

LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA¹

En América Latina los sistemas de organización estatal -federal o unitario- parecen no ser una variable que defina por sí una buena descentralización.

Durante los días 14 y 15 de septiembre, el ILDIS y el Consejo Provincial de Pichincha, realizarán en Quito el Seminario denominado "EL RETO DE LA DESCENTRALIZACION COMO BASE PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL". Es fundamental la generación de espacios de discusión que integren conocimientos de otras latitudes y generen consensos para construir un proyecto de descentralización acorde a la

realidad. Más aún cuando en el país se observa una discusión en la que los viejos temas del regionalismo y el intento de descentralización están demasiado pegados a la coyuntura.

El tema de la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina. Pero este debate no sólo ocurre en la región, sino que también se difunde en lugares tan disímiles como África o Europa. La generalización y legitimación del tema se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se los opone. Sin embargo cuando se profundiza respecto de sus contenidos, se corre el velo aparential que los recubre: así como la democracia

¹ Diario HOY, 14 de Septiembre de 1994.

tiene distintas formas de entenderse, igual ocurre con la descentralización.

LAS DOS POSICIONES PRINCIPALES

Se pueden encontrar dos posiciones respecto del tema, aunque de cada una de ellas surjan versiones diversas o que compartan aspectos comunes como, por ejemplo, la crítica al Estado o la búsqueda del desarrollo, pero cada una a su manera.

La primera concepción, parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" a través de los llamados procesos de privatización, la ampliación del mercado y la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y los conflictos. El caso más claro es el Chile de la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La segunda concepción, busca la democratización política y el desarrollo económico del Estado, a través de la integración (no homogenización) y participación de la población. El caso más desa-

rollado es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Estas concepciones muestran que la descentralización es un campo de intereses diversos y conflictivos, inscritas dentro del movimiento contradictorio que vive la humanidad: ampliación de los procesos de globalización e incremento de la importancia de lo local.

La descentralización en América Latina
El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones como, por ejemplo, la discusión que se produjo al momento de la constitución de los estados nacionales, entre centralistas y federalistas -que, por cierto, aún no concluye-; posteriormente, en la década del sesenta, el privilegio que se pone en la sociedad civil a través del impulso a los llamados polos de desarrollo; o ahora con el peso que se le asigna al Estado a través de las privatizaciones; o la perspectiva territorial con base a la relocalización de las capitales (Argentina) y la creación de nuevas (Brasil).

En América Latina, los sistemas de organización estatal parecen no ser una

variable que defina una "buena" descentralización. Mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura si es importante, en tanto hay una tendencia a que las dictaduras sean centralistas, lo cual no significa que las democracias no lo sean, o que no hayan las excepciones de rigor. Lo que si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región, han arrastrado tras de si al tema de la descentralización.

LAS PRINCIPALES TENDENCIAS

Los países de América Latina que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegan a lo

constitucional como forma de dar salida a las propuestas. Es así que en las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979) y Perú (1979) la contemplan. Pero además se han requerido de leyes específicas adicionales, para impulsar algunas de las siguientes propuestas:

1. Se consagra el principio de la diversidad de regímenes municipales, mediante la delegación de la responsabilidad de organización de lo municipal al nivel estadual o a través de la definición nacional de tipos de municipios según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica.
2. En todos los países hay un nivel intermedio de gobierno que, en el caso ecuatoriano debería constituirse, por que los Consejos Provinciales no lo son.
3. Hay una tendencia al incremento de las competencias a nivel local, de manera directa o progresiva. Sin embargo, la existencia de competencias concurrentes o compartidas dan la

impresión que son necesarias, en la medida en que permitan la transterritorialidad de las decisiones.

4. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas. Con la legislación sobre referéndum, consulta municipal, cabildo abierto y la institucionalización de la participación por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales.
5. En términos financieros se propone una transparente distribución de recursos, que tienda a resolver las inequidades regionales y municipales. Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% en el 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados a nivel departamental y municipal. Estos recursos

se destinarán a educación el 30%, salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre de inversión. Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular.

6. En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia estableció cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.
7. La descentralización es un proceso que no resuelve todo, que no es un fin en sí mismo, que no es exclusivamente municipal.

La actual división provincial es obsoleta

A DESPROVINCIALIZAR EL PAÍS¹

La necesidad de crear una instancia intermedia de desarrollo regional es imperiosa, donde el concepto de democracia territorial tenga cabida.

En el país se vive un agudo proceso de urbanización, concentrador y excluyente, que conduce a incrementar los desequilibrios y desigualdades a todo nivel, al grado que la bicentralidad Quito y Guayaquil, si bien opera con un cierto sentido de equilibrio a nivel de la nación, hoy representa una polarización negativa del desarrollo nacional.

Pero también determina que el hecho organizador del país se desplace del

campo a la ciudad, con dos efectos que deben ser tomados en cuenta: el primero, que hay un cambio notable en la sociedad ecuatoriana, consistente en que la ciudad de nuestro tiempo se ha convertido en el "modo de vida" fundamental para la mayoría de los ecuatorianos. El segundo, que esta novedad, por la velocidad con que se ha desarrollado, no es aún reconocida por el Estado y la sociedad civil.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ES OBSOLETA

Este fenomenal cambio cuestiona la propia organización territorial descrita en la Constitución Ecuatoriana que se basa, por un lado, en la provincia y los

¹ Diario HOY, 21 de Septiembre de 1994.

cantones y, por otro, en la organización piramidal y paralela del Estado, sustentada en las gobernaciones, intendencias, direcciones provinciales, y prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales.

La nueva condición de centralidad proveniente de la urbanización reorganiza al conjunto del espacio nacional y vuelve obsoleta la definición constitucional, exigiendo su puesta al día. Para ello, se debe incorporar en la discusión de la descentralización el concepto de "democracia territorial", posible solo si se logra extenderlo, sobre la base del desarrollo de las comunidades locales, articuladas entre sí al conjunto de la sociedad.

Tal situación cuestiona el tipo de organización político-administrativa-representativa más adecuada para el país y correlativamente, el ámbito territorial en el cual desarrolla su actuación.

EL NIVEL DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En el país existen distintos modelos superpuestos de organización del poder, que tienen relación con los dos tipos de

descentralización consagrados en el cuerpo legal del país: el funcional y el territorial. Mientras el primero tiene una visión sectorial del poder, el segundo lo hace desde lo espacial. Esta situación conduce a que el funcional tenga preminencia sobre el territorial. Los ejemplos más claros corresponden a las propuestas de ajuste estructural y la Ley de Presupuesto impulsadas por el gobierno o el desarrollo institucional sobre la base de organismos como el BEV, Petroecuador y DINACE.

Tal situación ha traído consigo lógicas institucionales distintas, jerárquicas y paralelas en diversos niveles. Por ejemplo, en la instancia provincial, las gobernaciones no tienen ninguna relación con las direcciones provinciales o con los consejos provinciales, y lo que es más grave, tienden a ser incompatibles.

No solo las competencias son disímiles, sino que también lo es su constitución. Mientras las gobernaciones se constituyen y dependen del ejecutivo nacional -mostrando un evidente verticalismo-, los consejos provinciales lo hacen desde la voluntad electoral de la provincia y se rigen por Ley.

Este conjunto institucional evidencia que entre ellas no hay coordinación, que tienen lógicas distintas, que hay una multiplicación de niveles y que este grupo de instituciones no están estructuradas, lo cual añade más problemas que soluciones. Por ejemplo, la instancia de gobierno intermedio no existe.

EL NIVEL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Por otro lado, y en términos de la organización territorial, el Ecuador, como país unitario, cuenta con una división espacial basada en el cantón y la provincia.

Una primera constatación nos lleva a concluir que las provincias, tal cual están definidas, han perdido consistencia histórica. La actual división provincial es obsoleta porque no se ajusta a la realidad y no corresponde a la dinámica regional. Allí se explican parte de los 10 conflictos limítrofes que existen entre provincias, o lo que ocurre con la erosión provincial en Pichincha, Guayas y Bolívar, por citar solo tres casos.

Si bien la provincia nace de una organización territorial que tiene como eje principal al mundo rural, no se puede desconocer que hoy el país es eminentemente urbano: hay un predominio de la población urbana (55%), un incremento del número de ciudades (196) y la generalización de la urbanización en el territorio nacional.

En términos históricos la provincia pierde vigencia. Pero también hay la impresión de que el número es excesivo (21 provincias); sobre todo si se tiene en cuenta que, si se sigue con la tendencia histórica, aumentarán en la región amazónica. Brasil, con su tamaño continental tiene solo 12 estados...

LA DESPROVINCIALIZACIÓN INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

Indudablemente que se debe iniciar un proceso de desprovincialización del país, sobre la base de una nueva regionalización y de un marco institucional distinto.

Hay que volver a regionalizar el país, encontrando una instancia intermedia,

flexible y diversa, que surja desde nuevas particularidades, y no desde la totalidad, con el fin de construir la nueva unidad. El punto de partida, acorde a la actual condición histórica del país, debe ser la ciudad y sus redes urbanas.

Ello implica constituir al municipio y al cantón como base para esta reconstrucción regional del territorio y del poder. Así se recogerá una heterogeneidad a todas luces importante, para que sea la diferenciación la base de la integración, como forma de fortalecimiento de las múltiples identidades, simultáneas y paralelas.

Se lo podrá hacer, en la medida en que la circunscripción cantonal contiene a la vez al mundo urbano y rural. Sin embargo y paradójicamente, se debe desmunicipalizar las propuestas de descentralización en el país, en el sentido de que el municipio no es el único órgano de gobierno local.

LA NECESIDAD DE UN GOBIERNO INTERMEDIO

Paralelamente, hay la necesidad de construir una institucionalización in-

termedia entre el gobierno local y el nacional, bajo el precepto de que las instituciones representativas ubicadas en distintos niveles territoriales son también expresión del pluralismo y heterogeneidad reinantes.

Lo fundamental, en este caso, es encontrar que las instancias representativas y delegadas encuentren un justo empate. El problema no está en que hayan competencias concurrentes o compartidas por distintos órganos estatales (que mas bien parece deseable) sino en la existencia de una superposición de distintos modelos de gobierno que conducen a que no haya relación entre ellos (como supondría una definición por competencias exclusivas, propias de los planteos organicistas).

Deben desaparecer las provincias y sus instancias de gobierno actuales (gobernaciones, consejos provinciales y corporaciones de desarrollo), en aras de construir un nuevo país que exprese la diversidad social en instancias de gobierno representativas.

LOS GRANDES TEMAS

Medio ambiente



La salud se deteriora en el país

NO SON “SIMPLES” EPIDEMIAS¹

Las causas del resurgimiento de las enfermedades infecto contagiosas están en el medio ambiente, las políticas sociales y la pobreza.

En estas últimas semanas y como consecuencia del incremento de los casos de difteria que padece el país -particularmente en Quito-, la salud se ha convertido en tema obligado de toda reunión. Sin duda que el rebrote de la difteria revela un problema de fondo que debe ser abocado radicalmente, so pena de que se siga desarrollando ésta y otras enfermedades.

Pero así como el problema no es solo de la difteria, en su solución no debe per-

derse de vista sus múltiples factores. La salud no es una variable independiente, depende de un conjunto de condiciones que se pueden sistematizar alrededor de tres factores aglutinantes: el medio ambiente, las condiciones socioeconómicas y las características de los servicios de salud.

LAS CAUSAS DEL PROBLEMA ESTÁN EN EL MEDIO AMBIENTE, LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA POBREZA

En los últimos años las ciudades ecuatorianas han experimentado un acelerado crecimiento de su población, al extremo de que su participación relativa frente al total nacional se ha incrementado del 28% en 1950 al 55 % en 1990. Sin embargo y como contrapartida, la

¹ Diario HOY, 30 de Marzo de 1994.

provisión de la infraestructura y servicios fundamentales no han seguido siquiera estos niveles, con lo cual, la brecha entre las necesidades de los servicios y su satisfacción se ha ampliado notablemente. Una población con escasez y baja calidad de los servicios tiene mala salud.

Este incremento de la población también generó una expansión urbana sin precedentes, sobre todo en lugares en que las condiciones ambientales son más precarias: quebradas, lomas, zonas anegadizas, etc. Pero no son solo condiciones de localización adversas para las personas que allí viven, sino que lo son también para el conjunto de la ciudad.

La urbanización que se desarrolla en las laderas del Pichincha son un peligro manifiesto para sus moradores y también para la población de Quito. La imposibilidad de dotar servicios en esos lugares aumenta el deterioro ambiental, los riesgos naturales y la vulnerabilidad social, como la salud. La paulatina ocupación de terrenos no aptos para la urbanización produce un ambiente con muchos riesgos para la salud, no

sólo de sus habitantes sino también la que está ubicada en otras zonas. Un desarrollo urbano en lugares no aptos contamina el ambiente y deteriora la salud de toda la población.

LAS ZONAS PERIFÉRICAS SON LAS MÁS PELIGROSAS

No debe llamar la atención que el 53.58% de los casos de difteria reconocidos por el Ministerio de Salud Pública se ubiquen precisamente en los llamados barrios periféricos y de que el rebrote del cólera haya tenido una incidencia similar.

Esta lógica de urbanización, más el desarrollo industrial y el crecimiento del parque automotor -tributarias de las políticas neoliberales- están generando altos niveles de contaminación del aire, suelo y agua. Es que la paulatina eliminación del rol interventor y regulador del Estado en estos campos, el privilegio asignado a las políticas de equilibrio macroeconómico, la reducción de las políticas sociales, el incremento del desempleo y subempleo a niveles alarmantes (estamos sobre el 60% a nivel nacional)

definen este cuadro general que contribuye al deterioro de la salud.

Como resultado se tiene que gran proporción de la población vive en casas y urbanizaciones con poca o nula provisión de agua potable, alcantarrillado, saneamiento, centros de salud y un inadecuado sistema de eliminación de excretas y de recolección de basura. Y también lo hacen con altos niveles de hacinamiento, propios de las condiciones de tugurización.

De esta manera se constituye el medio ambiente de las casas y barrios de los grupos más pobres, donde es más proclive para que se desarrollen ciertos vectores y microrganismos patógenos, especialmente asociados a las excretas humanas provenientes de la inexistencia de infraestructuras o servicios para eliminarlas, y al hacinamiento.

Nada más ilustrativa de esta situación que la información difundida por el Ministerio de Salud Pública respecto de los casos de difteria: el 85.71% de los casos se localizan en barrios populares. Los restantes casos se ubican en los barrios residenciales de sectores de ingresos medios y altos.

Sin duda que la expresión más crítica de la desigualdad de la salud está dada por los niveles de pobreza: su localización y la alimentación hacen de estos grupos los de mayor riesgo.

EL CAMBIO DEL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DEL PAIS

No es raro entonces, si se ha deteriorado el entorno ambiental, se ha incrementado la pobreza y se han reducido las políticas vinculadas a la salud que, de un tiempo a esta parte, observemos un cambio en el perfil epidemiológico de la población urbana ecuatoriana. Es decir, ha ocurrido un cambio global en las condiciones estructurales de la salud del pueblo, lo cual ha dado lugar al incremento de ciertas enfermedades y al apareamiento de otras.

La información con que se cuenta (Suarez, 1992) nos muestra que si bien hay una significativa disminución de los índices de mortalidad infantil y de enfermedades infecto contagiosas hasta la década de los 80, posteriormente y ya con la crisis, esta mejora tiende a reducirse.

Sin embargo es claramente perceptible el incremento de las enfermedades crónicas degenerativas, vinculadas a problemas ambientales urbanos: cáncer, problemas del corazón e intoxicaciones. Pero también persisten y se desarrollan las enfermedades transmitidas por vectores, vinculadas directamente a las condiciones de la precariedad ambiental urbano.

El incremento cíclico y temporal de ciertas enfermedades se explica porque en épocas invernales o veraniegas las condiciones ambientales de una u otra enfermedad encuentran su mejor momento para desarrollarse: por ejemplo, el anegamiento o el polvo, son condiciones propicias para la transmisión de ciertos vectores.

La íntima relación entre salud y medio ambiente urbano debe llevar a estudiar la posibilidad de que los municipios tengan un rol más activo en la mejora ambiental, en la provisión de los servicios de agua potable, saneamiento, basuras y alcantarillado, así como en ciertos niveles de provisión de salud preventiva.

En esta época de campaña electoral los partidos políticos podrían destinar gran parte de los cuantiosos recursos que cuentan para, en vez de llenar de esa fiebre amarilla socialcristiana de estikers, afiches y pancartas, emprender acciones preventivas de vacunación. Porque en la interrelación del entono del hombre con su medio se crea y re-crea al ser humano.

**CIFRAS DE ENFERMEDADES A NIVEL NACIONAL
Y DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA ENTRE 1980 Y 1992.**

	1980		1990		1991		1992	
	Nacional	Pichincha	Nacional	Pichincha	Nacional	Pichincha	Nacional	Pichincha
Colera	-	-	-	-	31323	1361	28810	2331
Tifoidea	2627	352	2566	383	2259	261	3571	379
Shigelosis	75	19	127	44	140	37	195	46
Difteria	87	-	6	1	8	3	14	2
Paludismo	944	84	6648	438	4488	253	4836	207

El sector de El Beaterio

UNA BOMBA DE TIEMPO¹

En caso que se produzca la explosión de una de las esferas de gas, aproximadamente en 500 metros a la redonda se produciría una devastación casi total.

Quito es una ciudad altamente vulnerable. Su implantación geográfica si bien es de una gran riqueza paisajística, no se puede negar que la proximidad a los volcanes, su ubicación en una zona sísmica, su desarrollo en estribaciones montañosas, etc. le convierten en una urbe con altos riesgos naturales.

Tampoco se puede desconocer la potenciación de estos y de los nuevos riesgos que surgen de ciertos procesos sociales que se han desarrollado a lo

largo de la historia de la ciudad. Allí están los riesgos puntuales por la actual ubicación del aeropuerto, los botaderos antitécnicos de basura como el de Zámbriza, la explotación de canteras en la salida a Tumbaco o Pomasquí, entre otros, que durante los últimos años han provocado innumerables tragedias con pérdidas de vidas humanas y daños materiales.

EL MODELO EXPANSIVO DE URBANIZACIÓN

A ello se suma el acelerado crecimiento poblacional de la ciudad en las últimas décadas, que bajo un modelo expansivo de urbanización no ha reconocido límites en la norma, la ley y la geografía. Desde la década del setenta, cuando la urbe crece de forma especulativa, bajo los primeros signos neoliberales a nivel

¹ Diario HOY, 18 de Mayo de 1994.

urbano, la vulnerabilidad de Quito se incrementa por todos sus flancos: deslaves, inundaciones, derrumbes, taponamientos, etc.

Sin embargo hay un caso puntual -el de la Zona de El Beaterio- que llama poderosamente la atención porque amenaza un desastre de altísima intensidad. Al menos eso es lo que se desprende de los análisis de vulnerabilidad recientemente realizados por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (USEPA), cuando en sus conclusiones determinan dos hechos altamente preocupantes:

1. Al interior de la Planta de Tratamiento del BEATERIO existen tres esferas de gas licuado de petróleo (LPG), que contienen cada una de ellas 2.400 metros cúbicos y operan con una presión entre 6.5 y 8 kg/cm³. En caso de que se produzca una explosión de una de ellas y mediante un sofisticado modelo matemático computarizado, se llega al siguiente resultado: aproximadamente en 500 metros a la redonda se produciría una devastación casi total y a 1000 metros de distancia desde el eje, daños bas-

tante graves. En el gráfico adjunto, se ilustra el área afectada por los respectivos riesgos.

2. Se perciben muy bajos niveles de seguridad en las instalaciones de El Beaterio. Primero, por que se tiene sistemas de combate contra incendio con base a agua y espuma, no siendo recomendados para estos casos. Y, segundo, existe una ausencia de experiencia profesional del personal existente, por la alta rotación laboral y la ausencia de conocimientos sobre el tema.

VARIOS RESPONSABLES

A ello se agregan dos aspectos adicionales que no constan en el informe, pero que son fundamentales: el uno es de orden institucional, que conduce a la clásica indefinición de las responsabilidades por la cantidad de organismos involucrados. Pero también a que ni siquiera se acatan las resoluciones emanadas de sus respectivos acuerdos. Así el Concejo Municipal de Quito tiene su responsabilidad, sobre todo en el período 1984-88 donde se llega a promover,

desde las más altas autoridades, el loteamiento de la zona de seguridad. Pero también CEPE-PETROECUADOR y la DNH, que no iniciaron los trámites correspondientes para precautelar de manera definitiva el área en cuestión.

Y el otro aspecto es el referido a los especuladores del suelo, que llevados exclusivamente por el afán de lucro no miden las consecuencias de la urbanización y venta ilegal de terrenos en las propias zonas de seguridad industrial. En la actualidad existen 5 urbanizaciones en sus inmediaciones (Argentina, Franco, Caupicho, San Blas y Ecuador) que en su conjunto representan aproximadamente 3.500 lotes, algunos de los cuales ya se encuentran habitados. Dos de aquellas urbanizaciones se originaron en 1983 y las restantes en 1987.

¿Y LOS 500 METROS DE PROTECCIÓN?

Sin embargo ya en 1981, con la aprobación del Plan Quito, mediante ordenanza 2092, se definía una franja de 500 metros de protección de El Beaterio, en la cual se prohibía el asentamiento de viviendas. A pesar de ello, en 1983 loti-

zadores y promotores de la Hacienda Correa, desconociendo expresas normas que impedían fraccionar los terrenos, dan inicio a esta irregularidad que hoy se vive con alto riesgo. De aquella época para acá, sucesivas normas, reglamentaciones y acuerdos son formulados unas veces en un sentido y otras, también es justo señalarlo, en contrario.

Frente a esta realidad, el Alcalde Metropolitano de la ciudad, Dr. Jamil Mahuad, hace conocer al Presidente del Directorio de Petroecuador que "considera absolutamente necesario que los tanques de gas del Beaterio se trasladen fuera de la ciudad de Quito a una zona que sus condiciones no pongan en riesgo la vida de miles de personas". Y lo hace por que se ha llegado a una situación en que no hay otra alternativa.

El costo total del traslado o reubicación de la planta de gas, no excede los 11.2 millones de dólares, según los propios estudios realizados por PETROCOMERCIAL, que incluso llega reconocer "un nivel de peligrosidad que debe ser solucionado".

Para el efecto y con el fin de encontrar una solución definitiva, el Municipio del

Distrito Metropolitano tiene afectado un predio de óptimas condiciones para industrias de alto impacto, cerca a la línea del Poliducto Shushufindi-Quito, donde podría darse una reubicación definitiva.

CONTROVERSIA POR DEMANDA

Sin embargo la sola posibilidad de arreglo definitivo ha levantado el avispero. Resulta que el Gerente General de AGIP ECUADOR S.A., Andrea Menozzi, plantea una reclamación administrativa al Municipio del Distrito Metropolitano por un monto de 3.503 millones de sucres. Esta reclamación se fundamenta, según señala, en el deterioro económico de la empresa causado por el cierre de la planta de San Bartolo, la suspensión de los trabajos de construcción de una nueva planta de envasado de gas en los terrenos aledaños en el Beaterio y a la indefinición de una ubicación alternativa. Todos de responsabilidad municipal. Como la magnitud reclamada se basa en supuestos ingresos que ha dejado de percibir la empresa, sería aconsejable que el Municipio Metropolitano pida al Ministerio de Finanzas comprobantes

de pago de los impuestos, para cotejarlos con lo que reclama al Municipio de Quito y, si es del caso, se exija a la empresa que cubra el diferencial al Estado ecuatoriano.

De esta manera y con esos recursos, se podría cubrir parcialmente lo que deba incurrir el gobierno nacional para la reubicación definitiva de las envasadoras de gas. Pero, además, debería pedir a PETROCOMERCIAL asuma directamente el envasado y la comercialización del gas, en vista de que estas actividades las realiza desde hace algunos años y en buenas condiciones.

De esta manera se resolverían simultáneamente dos problemas complejos para la ciudad.

Ubicar los siguientes datos en un plano de la zona:

- **Diametro máximo de la bola de fuego** 450mts
- **Altura máxima de la bola de fuego** 760mts
- **Area de pérdida de vidas humanas** 930mts
- **Area de heridos** 1.650mts

El consenso es lo primero

EN BUSCA DEL AIRE PERDIDO¹

El Municipio ha sorteado el primer paro de transportes de la ciudad, mostrando que puede ser mucho más ágil y efectivo que el gobierno.

Con la aprobación de la Ordenanza 3087 de Control de la Contaminación Vehicular se ha levantado una gran discusión sobre el tema ambiental en la capital. Sin duda que este sólo aspecto ya es positivo, por que con el debate se incrementarán los niveles de conciencia de la población y autoridades, y se propiciarán procesos de participación ciudadana.

Indudablemente que enfrentar el tema ambiental es difícil, en vista de que se trata de un problema multicausal y de

expresión multiforme, en el que están presentes actores sociales de diversa condición. Pero últimamente, por la gravedad que ha asumido y por la legitimidad social que ha adquirido el problema, políticamente ha encontrado cierta viabilidad.

Los desequilibrios ambientales que genera el actual proceso de urbanización en Quito provienen, entre otros, de dos ejes matrices principales: por un lado, del crecimiento expansivo y especulativo de la ciudad y, por otro, de la contaminación de suelos, agua y aire.

EL EFECTO AMBIENTAL DEL CRECIMIENTO URBANO

El crecimiento de la mancha urbana es implacable, pues no reconoce ni respe-

¹ Diario HOY, 23 de Junio de 1994.

ta aspectos de orden legal o natural. Se va contra todo y contra todos.

Sus modalidades expansivas se desarrollan en suelos sin infraestructura y no aptos para uso urbano. Así, mientras el uso del suelo urbano es el único que crece en el Area Metropolitana de Quito, y a niveles altos, los otros lo hacen en sentido negativo. Cada vez hay menos zonas de producción agrícola, forestal, vegetación o pastos. Sus impactos ambientales son fáciles de coleccionar: erosión, desertificación, cambio de temperatura y humedad, etc.

Sus formas especulativas de crecimiento de la ciudad conducen a un proceso anárquico que va dejando espacios de suelo vacante o de "terrenos de engorde", que en 1980 llegaron a representar el 46 por ciento de la ciudad y en 1990 el 39 por ciento.

Pero esta modalidad de crecimiento se realiza sin un requisito social real o, lo que es lo mismo, es una expansión urbana de los límites de la ciudad por encima de las demandas de la población. Eso se explica por el hecho de que la población crece a un ritmo inferior de lo

que ocurre con la mancha urbana, al grado de que la densidad de la ciudad baja.

Lo más grave es que la población de bajos ingresos se ve obligada a recluirse en terrenos periféricos no aptos para el desarrollo residencial, por su alta pendiente, carencia de servicios básicos, inminentes peligros por deslaves e incremento de la erosión. De esta manera se potencian los riesgos naturales por taponamientos y deslizamientos no sólo en las respectivas zonas periféricas sino también en la ciudad toda .

LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Sin embargo, los efectos ambientales producidos por la contaminación del agua y del aire son más sentidos por la población y percibidos en la ciudad cotidianamente. La alta contaminación del agua de los ríos Monjas, San Pedro y Machángara prácticamente genera un sistema hídrico muerto, que tiene repercusiones secundarias en más de 1.000 hectáreas agrícolas circundantes que se abastecen de sus fuentes.

La contaminación del aire se realiza principalmente por el consumo de hidrocarburos. En ello mucho tiene que ver los siguientes factores: la baja calidad de los carburantes con una composición alta de plomo. La existencia de un crecimiento sostenido de la población, por migraciones, y del parque automotor, por la liberación de importaciones.

El 75 por ciento de los contaminantes del aire provienen del parque automotor y los restante del sector industrial. Hoy en Quito viven más de 1.300.000 personas y hay más de 150 mil vehículos. Si para 1970 la tasa de motorización fue de 30 personas por vehículo y para 1980 se redujo a la mitad, para 1990 llegó a 8 personas por vehículo. Eso significa que el crecimiento del parque automotor fue significativamente mayor que el de la población.

Pero no sólo que creció sino que lo hizo con ciertas características que consumen mayor cantidad de combustibles. Paradójicamente, mientras el transporte privado crecía a niveles alarmantes, la transportación pública

corría una suerte inversa. Resultado de ello, se tiene un transporte privado moderno y un público vetusto, que se calcula en 18 años de edad promedio. Una lógica que lleva a un mayor consumo de gasolina y a un deficiente proceso de combustión, que conduce, a su vez, a una mayor contaminación del aire. Así mismo, con el crecimiento de la ciudad, los recorridos aumentaron.

En otras palabras: un mal combustible, una ineficiencia de consumo por vehículo y un mayor volumen de consumo sin restricción alguna, han conducido a que los niveles de contaminación hayan llegado a niveles intolerables. Si en 1970 se producían 44 mil toneladas de contaminantes, en 1989 llegaron a 131 mil toneladas. Ello significa que se pasa de 86 kgs por persona en 1970 a 124 kgs en 1989.

LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA ORDENANZA

Lo primero que debe tener en cuenta la población, respecto de la ordenanza 3087, es el ámbito al cual se circunscribe y su condición de primera etapa de

un proceso. No es que con la Ordenanza se van a terminar todos los problemas ambientales.

Se debe guardar el sentido de las proporciones, porque la Ordenanza en mención regula una parte del gran problema ambiental: la contaminación aérea -que es solo un segmento de los problemas ambientales- producida por el consumo de los carburantes de los vehículos.

La medida desproporcionada del gremio de los choferes al haber realizado el paro del lunes, ha permitido publicitar la medida y aumentar el nivel de conciencia en toda la población. Lo cual no debe llevarnos al engaño, pues es un sector que se encuentra en el límite y que si no se lo reestructura totalmente, su servicio seguirá siendo de mala calidad y de mayor impacto ambiental.

Indudablemente que es el sector más vulnerable frente a la medida, lo cual debe llevar a la necesidad de concertar a largo plazo respecto de los problemas de la contaminación y de la transportación en Quito. Con mucho más razón, si la Ley del Distrito Metropolitano de Quito le otorga a su Municipio estas dos atribuciones.

Pero también el paro de la transportación urbana ha mostrado un cambio en la interlocución y un cambio en su procesamiento: el Municipio Metropolitano de Quito se ha convertido en el referente para el sector de la transportación y la resolución del conflicto se la hizo cara a cara entre sus principales autoridades. El Municipio Metropolitano de Quito ha sorteado el primer paro de transportes de la ciudad, mostrando que puede ser mucho más ágil y efectivo que el gobierno central.

En la Mitad del Mundo el bosque Metropolitano:

EL PARQUE MAS CERCANO AL SOL¹

***Sin duda alguna se trata,
en el mundo entero, de
parque urbano que tiene la
mayor proximidad al sol.***

El sábado 16 de julio de 1994 se inició una nueva etapa del Parque Metropolitano de Bellavista: se entregó a la ciudad su proceso de construcción que, como toda obra de gran envergadura, tendrá un largo recorrido con no pocas piedras en el camino.

Atrás quedaron como sustento y antecedentes la aprobación en 1990 de las Ordenanzas que definen el área urbana y de protección ecológica de Quito (No. 2776), la estructura urbana de la ciu-

dad (No. 2816) y los límites del Parque (N 2818). Posteriormente en 1991, se continúa con la declaración de utilidad pública y en 1992 con la aprobación de la Reglamentación Urbana (No.2895) y del Proyecto del parque. Ahora, para beneplácito de los quiteños, se ha iniciado su construcción.

Sin lugar a duda, un parque es un proceso social de largo plazo que se le va diseñando y rediseñando, construyendo y reconstruyendo en el tiempo. Como ejemplo vale recordar algo de la historia del Parque La Carolina, el más grande en su momento. El Plan Jones en 1942 determinó su actual implantación bajo la denominación de Centro Deportivo y Recreativo de ámbito urbano general. Pero no será sino

¹ Diario HOY, 27 de Julio de 1994.

hasta 1975, es decir 30 años después de su concepción inicial y de las respectivas expropiaciones, que se inició su implementación. Sin embargo, aún debió esperar hasta 1990 para que el parque se consolide. Esto significa que para que funcione a plena capacidad debió transcurrir algo así como medio siglo.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Pero también hay antecedentes históricos en la planificación de la ciudad. Desde el Plan de Jones Odriozola hasta la presente fecha, la preocupación por la recreación y lo ambiental ha venido creciendo. En todas las propuestas de planeación esta actividad ha sido considerada, claro que de una manera distinta, debido al incremento de su demanda, a la variación cultural de su necesidad y al cambio de su concepción técnica.

Así, mientras en 1942, el Plan de Jones tuvo el cuidado de concebir un espacio para estas actividades, a la manera de "uso de suelo" integrado al conjunto urbano, el Plan de 1967 pro-

puso mas bien una trama de equipamiento recreativo, que va del nivel barrial al local. Para 1980, el Plan Quito definió unos lineamientos sectoriales de mayor significación, en base a un criterio modular por ámbitos de influencia.

El Plan del Distrito Metropolitano (1988-92), no solo que lo englobó dentro de un sistema general de recreación y esparcimiento, sino que lo articuló a la propuesta general metropolitana, donde lo ambiental y la calidad del espacio público tuvo un peso significativo. En otras palabras, el sistema se lo enfocó como un elemento de estructuración urbana y como un componente de satisfacción de demandas sociales.

Se tiene un sistema de parques, un conjunto de áreas naturales y de zonas de protección del Distrito Metropolitano de Quito. El área de protección ecológica está compuesta por 8 bloques que se rigen por la Ordenanza de Reglamentación Metropolitana y por leyes especiales. Las áreas naturales fueron inventariadas para su conservación dentro de las estipulaciones de la Ordenanza de Areas Históricas.

EL SISTEMA DE PARQUES

El sistema de parques se estructura con 360 parques barriales, 5 parques zonales en funcionamiento (La Carolina, El Ejido, La Alameda, La Raya y FUNDEPORTE) y 4 más proyectados (Quitumbe, Itchimbía, Panecillo y Aeropuerto) y 2 parques metropolitanos, el del Ilaló y el de Bellavista (574 hectáreas).

Pero la propuesta no se quedó en el papel y el Departamento de Parques y Jardines, bajo la propuesta de "Hacer de Quito un gran jardín", prácticamente multiplica por diez su presupuesto en cuatro años, dando una nueva cualidad al espacio libre, público y cultural. En este caso lo estético, unas veces con mejores resultados que otros, entra a enriquecer lo urbano.

Si para 1980 el Plan Quito detectó que la superficie de equipamiento recreativo llegaba a los 2.5 m²/ha, para 1989 ésta se redujo dramáticamente a 1.8 m²/ha. Es por ello que esta propuesta sistémica general se justifica, porque además cuenta -por primera vez- con un parque de características metropoli-

tanos, que no sólo reduce el déficit global sino que permite dar un salto cualitativo en la satisfacción social y cultural de las necesidades.

Eso significa que el Parque deberá ser un espacio de socialización, de construcción de lo público, de fortalecimiento de identidades, a la par que dotar de un conjunto de servicios para el esparcimiento colectivo, conservación, resguardo ecológico, la recreación y el deporte de la población. De allí que el proyecto contemple una multiplicidad de actividades y usos; tenga una perspectiva en el tiempo que le permita adecuarse a las circunstancias; y, todo esto, dentro de un ámbito de influencia regional, nacional e, incluso, internacional.

EL LUGAR MÁS PROPICIO Y ALGUNOS PROBLEMAS

Por la ubicación del Parque Metropolitano de Bellavista, la calidad ambiental, las condiciones paisajísticas, el tamaño del predio, la diversidad topográfica, la seguridad en caso de desastres naturales, etc. hacen del sitio el lugar

privilegiado y propicio para su construcción.

Sin embargo, no debe dejar de señalarse al menos los siguientes problemas que deben ser asumidos a su debido tiempo. La propuesta produce un proceso lógico de concentración de áreas verdes y comunales, que debería ser contrarrestado. La superficie destinada a la recreación en 1990 era de 832 hectáreas -que corresponde al 4.38% del área urbana- que con la incorporación de las 574 hectáreas del parque, prácticamente se duplica .

Como contraparte, el mayor uso del suelo que tiene la ciudad es el vacante o especulativo con 6.904 hectáreas, lo cual representa un 36.35% del total de Quito. Si ello es así, creo que se debería iniciar una política de recuperación de estos terrenos de engorde -que tanto daño hacen a la ciudad- para equilibrar los usos deficitarios, entre los que se encuentran los espacios libres. Pero también se podrían trabajar las quebradas y los taludes, tan propios de nuestra geografía, sin que ello signifique de-

jar de lado los otros parques barriales, zonales y metropolitano.

Y el otro problema que debe ser tratado, es el de su integración a la trama urbana o el de la articulación del espacio natural en desarrollo con su entorno construido. El impacto que va a tener en las zonas aledañas debe ser considerado, con el fin de mitigar sus efectos negativos y potenciar los positivos.

Sin duda se trata, en el mundo entero, del parque urbano que tiene la mayor proximidad al sol; algo así como "del aire al aire" que nos diría Neruda. A ello deberá sumarse la distinción de ser uno de los espacios recreativos de mayor dimensión del continente y, evidentemente, el tener la privilegiada perspectiva y condición paisajística, con sin igual belleza y horizonte.

No se puede negar que el Quito Metropolitano puede entrar al año 2.000 con un desarrollo importante de los espacios libres. En ello el Parque Metropolitano de Bellavista es un gran articulador.

Cuando la naturaleza es hostil

LOS RIESGOS NATURALES¹

El país ha soportado una secuela de desastres naturales a lo largo de la historia. Los sismos han dejado su huella en tesoros patrimoniales y poblaciones enteras.

Sin duda que muchas ciudades ecuatorianas han soportado una secuela de desastres naturales a lo largo de la historia. Nos encontramos en una zona con alta vulnerabilidad y riesgo, que ha traído efectos devastadores sobre ciudades como Ambato, Ibarra, Otavalo, Esmeraldas, Portoviejo. Ellas son el testimonio de que el país entero se encuentra en una zona altamente vulnerable desde el punto de vista natural.

EL ORIGEN DE LOS RIESGOS

Tres son los eventos naturales que mayor riesgo provocan en el Ecuador: el sísmico, el volcánico y las sequías-inundaciones. El primer caso, se explica por la alta dinámica que tiene nuestro planeta debido a la movilidad de los continentes sobre las placas tectónicas, que a su vez también se desplazan. El choque de las placas de Nazca y Sudamericana produjeron sismos en el pasado y lo harán en el futuro.

El segundo caso, por la localización del país en la cordillera de los Andes, no solo que ha dado lugar a deslizamientos y aluviones sino también a erupciones volcánicas con resultados desastrosos. Allí están los volcanes Cotopaxi, Tungurahua, Pichincha, Antisana, Sangay, algunos

¹ Diario HOY, 17 de Agosto de 1994.

de los ejemplos más importantes. Y, en tercer lugar, los desastres que se vinculan a la estacionalidad proveniente del fenómeno de El Niño, de las temporadas lluviosas de la Costa y de el Oriente. Los valles de los ríos Daule, Babahoyo, Portoviejo, Esmeraldas, Napo, Aguarico y Pastaza son algunos de los lugares más proclives a estos eventos.

ALGUNAS DE LAS PERDIDAS

Según un estudio del MAG realizado en 1990, "En lo que va del presente siglo, fenómenos naturales como terremotos, inundaciones, sequías y derrumbes han causado la muerte de más de 7.000 personas, afectando adversamente a cerca de dos millones, y ocasionado pérdidas en el orden de los 1.275 millones de dólares."

Sin duda que la variable de riesgos naturales debe ser incorporada no solo a la hora de su recuento histórico sino también como parte de lo que ocurrirá en el futuro. Su sola consideración permitirá buscar mecanismos que reduzcan la vulnerabilidad social y natural de nuestras ciudades.

UNA CULTURA DE RIESGO

Por ello la noción de una cultura del riesgo es imprescindible en nuestras ciudades y en el país. Pero una cultura que al respetar las creencias populares, el sentido común y la religiosidad, logre trascender hacia un comportamiento social y una construcción de identidades que incorpore a la naturaleza -en sus aspectos positivos y negativos- con el fin de actuar de manera previsoramente.

La recuperación de la memoria es primordial no solo en cuanto a la reconstrucción científica de su comportamiento; sino y principalmente, para asumirla como parte de nuestra cotidianidad. En otras palabras, hay que reconocer una realidad, aceptarla y asumirla positivamente para dominarla de acuerdo a las posibilidades históricas del momento.

No se puede dejar de lado que una parte del sentimiento religioso de nuestro pueblo tiene explicación en estos sucesos, sobre todo en lo referido a la búsqueda de protectores o interlocutores a los cuales recurrir para el cese de las hostilidades de la naturaleza. Se pue-

den mencionar los ejemplos de la Virgen de las Mercedes, conocida como la Virgen del Terremoto o del Volcán, o a la beata Mariana de Jesús, que la tradición popular le asigna la frase mil veces repetida en situaciones de ingobernabilidad política o de inclemencia natural:

“Quito no desaparecerá por los terremotos sino por los malos gobiernos.” No se puede dejar de lado la gran devoción de la sociedad quiteña a la Virgen de la Merced, protectora de la ciudad.

HISTORIA SISMICA

Ines del Pino y Hugo Yépez, en un interesante trabajo sobre la sismicidad en Quito, cuentan que desde de 1541 -momento a partir del cual se cuentan con los primeros datos confiables- el Ecuador fue sacudido por 98 sismos cuyas intensidades sobre pasaron los siete grados en la escala MSK. De ellos, 14 se localizaron en un radio de 50 Km alrededor de Quito y 5 tuvieron como epicentro a la misma ciudad. Tres sismos registraron un grado 9, dos un grado 8 y cuatro un 7.

Si bien durante este último siglo la capital no fue sacudida por un terremoto de intensidad 8 o 9, lo cual no es un signo tranquilizador, si se puede señalar que hay un período de retorno de 50 años para que en Quito se produzca un sismo comparable al de marzo de 1987.

Los efectos de los eventos naturales varían en el tiempo y en la historia, dependen de los grados de intensidad y recurrencia, y de las fuentes de las cuales provienen. De allí que en la actualidad hay una gran diferencia respecto a las épocas anteriores. Hoy son mayores los niveles de concentración de la población en lugares de gran vulnerabilidad y posibilidades de desastres. Pero también la propia funcionalidad del país depende en gran medida de estos lugares de concentración y de sus nuevas formas de articulación.

ES MEJOR PREVENIR

Esto debe obligar a la implantación de la cultura de riesgo que la asuma el Estado con sus regulaciones constructivas, preventivas, organizativas, etc, que permitan absorber de mejor manera los

distintos efectos. Evidentemente, la sociedad civil, cumple con las normas del caso, organizándose y exigiendo la responsabilidad estatal.

Durante estos últimos años se nota un saludable desarrollo de la investigación

sobre el tema que, incluso ha ido acompañado de un desarrollo institucional importante. Es deseable que en el futuro se incrementen los recursos para esta problemática y que se le de la importancia que requiere. Ya el refrán popular lo indica: "es preferible prevenir que lamentar".

LA CIUDAD AMAZONICA: MODELO CENTRÍFUGO¹

El tema urbano de la amazonía rara vez se lo discute, en el entendido de que es una región fundamentalmente rural. El equívoco surge porque si bien la densidad poblacional es baja, no se puede negar que la mayor parte de ella vive en asentamientos poblacionales considerados urbanos.

La amazonía cuenta con pueblos que tienen características urbanas, algunos de los cuales son de origen colonial y otros son recientes. Hay una rica historia urbana en la región, que nos muestra, por ejemplo, que estas poblaciones

concentran habitantes que vienen de distintos lugares del país, así como de diversas etnias. Por estas consideraciones los procesos de socialización son muy complejos y no exentos de conflictos.

Pese al bajo nivel de concentración de la población urbana, ya se perciben algunos problemas ambientales. Debido a las características del modelo de desarrollo urbano que va imponiéndose -concentrador, expansivo, especulativo y excluyente- la articulación con el ecosistema regional empieza a mostrar ciertos desajustes, uno de los cuales y quizás el de mayor incidencia sea el saneamiento urbano.

El tema urbano en la amazonía es importante, por que la inserción de las

¹ Diario HOY, 28 de Septiembre de 1994.

ciudades se produce en un ecosistema muy particular. De allí que sea revelador que, en el contexto del seminario "Desarrollo sustentable en la amazonía", organizado por Fundación Natura, ILDIS y CIESPAL, se haya realizado una mesa redonda destinada a discutir el tema de la ciudad amazónica.

Con el afán de aportar algunos elementos al debate, quiero plantear cuatro hipótesis y tres líneas estratégicas que permitan enfrentar la problemática.

**Hipótesis primera:
EN LA AMAZONÍA, LA URBANIZACIÓN
ESTÁ EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN**

Es imprescindible hacer la distinción entre lo urbano y la urbanización, para entender que la existencia de ciudades son una condición necesaria, pero insuficiente, para que haya proceso de urbanización. En otras palabras, la ciudad se presenta como un hecho histórico anterior a la urbanización.

En la amazonía, mientras hay ciudades que nacen en la época colonial, el pro-

ceso de urbanización se define recién en la coyuntura petrolera de inicios de la década del setenta.

Al menos hay tres aspectos que apuntan a ese sentido: el establecimiento de una economía de enclave que permite el nacimiento de ciudades de servicios, vinculadas directamente a la producción petrolera; el incremento de la capacidad de respuesta del Estado vía el gasto público, permite la realización de una serie de inversiones urbanas e interurbanas que logran una mayor relación entre las ciudades; y, una colonización extensiva basada en concesiones, desarrollos empresariales y espontáneos.

De aquella época para acá, el proceso se ha intensificado, al grado que la urbanización de la amazonía se encuentra en una fase de consolidación.

**Hipótesis segunda:
LA CIUDAD AMAZÓNICA
SE CARACTERIZA POR SER CENTRÍFUGA**

La ciudad en la amazonía asume la condición de espacio de irradiación

hacia su región circundante y de lugar de concentración de los servicios de su área de influencia. Es más un eje de avanzada hacia la región, que un centro de acumulación regional.

Tal situación se explica por que la diferenciación del campo y la ciudad viene desde afuera de la región y con una estrategia económica clara, que rompe con los procesos histórico-culturales propios de la zona y, por su velocidad y características, impiden una interrelación adecuada con el ecosistema amazónico.

Estas condiciones permiten definir el modelo de la ciudad Amazónica como centrífugo, diferente de la ciudad serrana o costeña, que es más bien centrípeta. Es probable que esta condición sea temporal, en consideración a que puede ser una fase de la urbanización en la región. Esto significa que a corto plazo puede revertirse la situación hacia una lógica centrípeta, con lo cual, a partir de ese momento, podrían agudizarse los problemas ambientales.

**Hipótesis tercera:
EL SISTEMA URBANO AMAZÓNICO
ESTÁ ANCLADO EN CABEZAS
DE INTERMEDIACIÓN INTERREGIONALES.**

Por la cualidad centrífuga que adorna a la ciudad amazónica, el sistema urbano en construcción se arma sobre la base de ejes de desarrollo anclados sobre cabezas de intermediación interregionales. Así la sierra y la Amazonía se unen a través de los siguientes pares: Quito-Tena-Nueva Loja, Ambato-Puyo, Cuenca-Macas y Loja-Zamora.

Estos ejes transversales y sus respectivas cabezas, gracias al propio proceso de urbanización y al avance de las vías de comunicación intraregional, poco a poco tienen una mayor integración longitudinal que se expresa, por ejemplo, en la formación de los consorcios orientales.

**Hipótesis cuarta:
LA HEGEMONÍA LOCAL ESTÁ
EN PROCESO DE CONSTITUCIÓN.**

El municipio Amazónico aún no logra asumir la prevalencia dentro de los dis-

tintos poderes locales en juego. El conjunto de estos poderes, que son de diferente origen y razón histórica, están en proceso de construir una hegemonía que permita generar un gobierno local legítimo y representativo.

ALGUNOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

El desarrollo urbano sustentable debe provenir de una triple dimensión: político-cultural, como instancia de construcción de ciudadanía, de mediación de lo público, de impulso a la socialización; económica, como aparato productivo, patrimonio y capital fijo que resuelve las necesidades; y, ambiental, como construcción artificial en desarrollo armónico. En la Amazonía, estos factores deben construirse a partir de:

1. La hegemonía local sobre la base de lo municipal no debería generalizar-

se, porque conduciría a la homogeneización. El respeto a los históricos poderes locales de la Amazonía es un punto de partida que más bien debería fortalecerse con los procesos de descentralización.

2. Impulsar los ejes de intermediación con una mejora de la infraestructura de transportación y comunicación (medios regionales, como la televisión) y el fortalecimiento de la vocación productiva de la región.
3. El modelo de desarrollo urbano debería combinar lo centrífugo y lo centrípeta, a la manera de un continuo urbano-regional, que rompa la lógica especulativa del crecimiento suelo. Mantener este carácter expansivo de la ciudad en términos de continuo, pero cambiando su origen especulativo, puede ser bueno. Si en Quito es negativo, en la Amazonía podría ser positivo.

LOS GRANDES TEMAS

**Estructura urbana
y servicios**



La infraestructura urbana:

DEL SERVICIO AL BENEFICIO¹

***En la ciudad coexisten
infraestructuras de diversas
tecnologías y funciones.***

Con el acelerado proceso de transformación de la ciudad, la funcionalidad de la infraestructura urbana tiende a cambiar. De un tiempo a esta parte se observa en América Latina un cambio de óptica debido al nuevo carácter que asume dentro del desarrollo urbano, el incontenible incremento de los déficit y a la baja calidad de la misma.

En ello tiene mucho que ver el agudo crecimiento de las ciudades que se vive desde la segunda posguerra, el desarrollo tecnológico y el avance neoliberal

que tiende a redefinirlas en el contexto de la llamada modernización del Estado, con lo cual pasan de prestatarias de servicios a objeto de beneficios.

Tanto la infraestructura urbana como la ciudad son productos históricos, que con el paso del tiempo van transformando sus características y relaciones. Antiguamente, por ejemplo, el transporte urbano no tenía el peso que actualmente lo tiene, porque en ciudades pequeñas y con pocas funciones son menores las necesidades de movilización de las personas y los bienes. El metro y el trolebus se justifican en ciudades donde deben movilizarse significativos volúmenes de personas, desde grandes distancias y de manera rápida.

¹ Diario HOY, 20 de Octubre de 1993.

LA JUSTIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

Conforme las ciudades se hacen más grandes y complejas, requieren de un mayor número y calidad de infraestructuras. Hoy son más que antes y cada una de ellas tiene sentido en la relación con las otras: la energía eléctrica no solo que está enlazada con las de comunicaciones y agua potable sino que son sistemas interurbanos interconectados que, incluso, superan los límites nacionales.

En la actualidad cada una de ellas y en su conjunto, cumplen más funciones de las que originalmente estaban previstas: si antes el agua potable estaba destinada de manera exclusiva al consumo humano, hoy está ligada -entre otros- al aparato productivo, a la legitimación del orden social, a mejorar la calidad de vida de la población y a que opere la ciudad.

La transformación del carácter de las infraestructuras conduce a entenderla bajo una consideración dinámica, de concebirla como un flujo continuo. Ya no se trata de privilegiar una de las etapas del proceso -generalmente la de la

producción de la infraestructura- sino de verla como un sistema que tiene varios momentos diferenciados que deben recibir la misma atención.

Esta condición es fundamental a la hora de estructurar políticas porque, por ejemplo, en la basura se ha puesto la atención principal en la disposición final de los desechos, más que en la reducción de la propia producción de la basura en la fuente.

En el caso del agua potable, el énfasis está dado en la producción de nuevos caudales, más que en la reducción del desperdicio o la mejora de la distribución.

En la energía eléctrica se privilegia la producción por sobre el control del consumo. Y así por el estilo, se puede observar como cada infraestructura en cada ciudad privilegia alguna etapa del proceso, con todas las distorsiones que ello provoca.

UN DESARROLLO DIFERENCIADO

Pero el carácter dinámico también tiene que ver con la articulación de las in-

fraestructuras producidas en épocas históricas distintas, debido a que se fueron desarrollando de manera diferenciada a lo largo del proceso de cada ciudad: de la telefonía alámbrica o inalámbrica, a la celular.

De esta manera, dentro del proceso urbano de la ciudad coexisten infraestructuras de diversas tecnologías y funciones, de tal manera que, mientras en algunos casos se debe tener en cuenta su mantenimiento y reposición, en otros será necesario incrementar sus ámbitos de cobertura.

Hoy en día se llega a la situación de que las infraestructuras son protagonistas centrales de la operatoria de la ciudades y por lo tanto uno de los ejes de la conflictividad urbana. Paulatinamente las ciudades tienden a depender cada vez más de las infraestructuras, con lo cual hay dos efectos claros: por un lado, el eje del desarrollo urbano se traslada de la producción del suelo urbano a la producción de las infraestructuras y, por otro lado, la vulnerabilidad de las infraestructuras se incrementa sustancialmente, al extremo de afectar al conjunto de la ciudad. Con esto se quiere

decir que si bien los alarmantes déficit históricos de las infraestructuras son un problema para la calidad de vida de la población, no es menos cierto que ya empiezan a afectar la propia operatividad y funcionalidad de la ciudad.

UNA CIUDAD VULNERABLE Y DE RIESGO

El terremoto de México en 1985 nos mostró que la infraestructura de comunicaciones centralizada, tal como ocurre con la ubicación de las antenas en el Pichincha en Quito, no sólo que hace una infraestructura vulnerable en si misma sino también al conjunto de la ciudad.

Buenos Aires, con las inundaciones periódicas que sufre agudiza sustancialmente el transporte global. Guayaquil, que no tiene resuelto su alcantarillado se paraliza regularmente en las épocas invernales. Colombia, Ecuador y Perú con el fuerte estiaje que viven desde principios de esta década, mostraron las limitaciones de los sistemas hidroeléctricos basados en un mismo régimen de lluvias; La desgracia reciente de Guadalajara nos demostró, entre otras

cosas, la necesidad de renovación y mantenimiento de las infraestructuras y sus relaciones.

Pero, paradójicamente, también hay ciertas infraestructuras que se van contra su propia razón de ser: en Santiago de Chile es la misma infraestructura del transporte la que incrementa la vulnerabilidad por contaminación atmosférica, debiendo restringir su circulación durante algunos días y horas. En Quito, la zona hospitalaria está ubicada en un lugar de importante riesgo natural; el aeropuerto y el Beaterio son infraestructuras que incrementan los riesgos del norte y sur respectivamente. Por otro lado, tampoco se puede desconocer que la ausencia de las infraestructuras en ciertas zonas de la ciudad hace más vulnerables a sus habitantes.

BENEFICIO O SERVICIO

De allí que un aspecto medular para mejorar la calidad de vida de la población, reducir la vulnerabilidad de la ciudad e incrementar la participación social sea el tema de la gestión de las infraestructuras. En su tratamiento ac-

tual se perciben posiciones dicotómicas irreconciliables que poco aportan al debate de sus soluciones: las que plantean que deben ser producidas exclusivamente por el sector privado (beneficio), o las de su antítesis, que el Estado las debe proveer (servicio).

Lo que si es claro es la necesidad de su orientación a la demanda, la participación de un financiamiento de distinto orden y la generalización de una cultura de pago. Y también, que el marco institucional de gestión de las infraestructuras se vinculen: no puede ser que INECEL, IEOS y EMETEL, entre otras, no sólo que no tienen relaciones claras entre sí, sino que tampoco se inscriben en una política nacional.

La discusión alrededor de la tecnología debe incorporarse, no solo porque la ciudad es el espacio fundamental de la innovación, sino también porque los crecientes requerimientos de infraestructura urbana dependen en gran medida de opciones y desarrollos tecnológicos. En otras palabras, las ciudades no sólo son escenarios del cambio tecnológico, sino también su producto.

Sin duda que la apertura de foros de discusión sobre estos tópicos permitirá consensos amplios de solución, con lo cual se podrá superar el problema ampliamente reconocido de que tal como se están produciendo

las infraestructuras urbanas, muestran una manifiesta incapacidad para mejorar la productividad urbana, las condiciones de vida de la población mayoritaria y el funcionamiento armónico de la ciudad.

Más que un medio de transporte

EL TROLEBUS EN QUITO¹

El trolebus está llamado a ser el gran eje de transformación del conjunto del sistema de transportación urbana de Quito, que requiere de una reforma urgente.

El transporte urbano es uno de los problemas de más gravedad en la mayoría de las ciudades de América Latina, al extremo que -incluso- afecta al propio funcionamiento del conjunto de la urbe.

Quito no escapa a esta situación, prueba de ello que la tradicional impuntualidad quiteña encuentra su excusa o justificación en el tiempo perdido en el transporte. Sin duda que esto demuestra palmariamente la legitimación que

ha logrado la solución a la impuntualidad en el problema del transporte.

EL PROBLEMA

La movilidad de la población de Quito ya superó la barrera cabalística del millón de viajes diarios. Así, mientras el 80% de la población de Quito se traslada a través de 39 cooperativas de buses que controlan 75 líneas y 2.100 buses, sólo el 20% de los habitantes lo hace a través de más de 120.000 vehículos privados.

El inusitado crecimiento del parque automotor que enfrenta la ciudad -más por la apertura indiscriminada de las importaciones que por una política de transporte-, termina por desnudar los grandes problemas de la transportación

¹ Diario HOY, 12 de Enero de 1994.

en la ciudad y por evidenciar la crisis por la que atraviesa.

El usuario del transporte público soporta una pésima "calidad del servicio", porque los tiempos de espera son superiores a los de movilización, la propia velocidad de transportación es lenta, los incrementos de los accidentes muestran lo riesgoso que es viajar en las vetustas unidades, la falta de control técnico y operatorio del sistema hacen incómodo y estresante el viaje, el incremento los índices de contaminación son alarmantes, etc.

La base de la transportación, su "infraestructura", muestra altos grados de saturación y obsolescencia. Así, el diseño de las líneas de buses es antitécnico, las vías y su estado se encuentran saturadas y las unidades tienen una edad promedio superior a los 17 años.

Por otro lado, la propia "organización" que tiene del sector se expresa en un sistema anárquico en el que coexisten múltiples instituciones públicas privadas y comunales como: el Municipio de Quito, el Consejo Provincial, varios ministerios, los consejos de tránsito, la

Policía Nacional, las cooperativas de buses, busetas, taxis, camiones y camionetas. Esta convergencia multi-institucional hace, en la práctica, que el transporte sea inmanejable.

De allí que el esquema de operación de todo el proceso de producción sea totalmente inadecuado. Las políticas estatales se han dirigido, por un lado, a la discusión exclusiva de una tarifa general para el país, sea directa o indirecta (subsidios bajo múltiples formas) y, por otro, a afectar colateralmente con las medidas macroeconómicas al funcionamiento del sector.

GRAN DIFERENCIACIÓN

Otro componente fundamental de la problemática es el de la estructura urbana de la ciudad. Quito es una urbe longitudinal que cuenta con una centralidad extendida que exige desplazamientos obligados desde todos sus puntos hacia un mismo sitio. Pero también sus funciones urbanas muestran una gran diferenciación entre sí: los lugares de residencia, trabajo, comercio y servicios están dispuestos de tal mane-

ra que exigen movimientos complejos y distantes.

Y, lo más grave, es que la racionalidad seguida para enfrentar los problemas ha sido la tradicional lógica de la sumatoria: más vías, más buses, más líneas, más extensión; con lo cual, en vez de solventar los problemas, se termina por reproducirlos a un nivel superior. La medicina resultó peor que la enfermedad.

Definitivamente hoy hay un problema de escala, distinto al que se tenía no hace mucho tiempo. Tal situación exige un salto hacia una nueva racionalidad del conjunto del sistema que indudablemente pasa por encontrar una solución a la masificación del transporte.

LA TRIPLE PROPUESTA: LEY DE METROPOLIZACIÓN, TROLEBUS Y EMPRESA DE TRANSPORTE

Con la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano, que les asigna a los Consejos Metropolitanos de Quito y Guayaquil la responsabilidad de la planificación y la gestión del transporte urbano, se abre una enorme posibilidad

para encontrar una solución integral al conjunto del sistema.

En Quito desde hace 4 años se viene estudiando y discutiendo de manera amplia el tema, habiéndose llegado a la conclusión de que el trolebus es la alternativa más ventajosa. Es la modalidad menos contaminante, sus costos son los más bajos -tanto en producción como en mantenimiento-, se integra más fácilmente a las condiciones ambientales de la ciudad, permite una mayor racionalidad de la globalidad del sistema, etc.

Pero si alguna duda queda, no se puede dejar pasar por alto la aceptación del proyecto por parte de dos gobiernos nacionales, dos gobiernos municipales y una campaña electoral, de tal manera que alrededor del tema trolebus se puede decir existe un gran consenso. Hoy, más bien, el debate debe trasladarse a su puesta en práctica y a buscar que logre la mayor eficiencia.

EJE DE LA TRANSFORMACIÓN

Por eso es que el Trolebus está llamado a ser el gran eje de la transformación

del conjunto del sistema de la transportación urbana. Ello significa articularse a una concepción integral del desarrollo urbano, definir la red general de la transportación y crear su propio marco institucional de gestión.

En el primer caso, será el apuntalamiento al Plan del Distrito Metropolitano de Quito -que tiende a la constitución de una ciudad policéntrica- para disminuir el número de viajes por medio de la mejor organización de las actividades urbanas. En el segundo caso, convertirse en la columna vertebral, en el eje de articulación de la totalidad de la red de líneas de buses, busetas y taxis. Y, en el tercer caso, definir un nuevo esquema institucional de gestión del servicio que pasa necesariamente por la fórmula señalada por el Alcalde Mahuad: estructurar la primera Empresa Municipal de Planificación y Gestión del Transporte en el Ecuador.

QUITO POR GUAYAQUIL

En 1990 y cuando el Municipio de Quito había logrado definir las bases de la propuesta de transporte semi-

masiva del Trolebus, el Alcalde de aquel entonces Rodrigo Paz le propuso al Presidente Rodrigo Borja que se utilicen para Guayaquil -con el fin de que pueda contar también con una solución a corto plazo- tanto los estudios sobre transporte para Quito como el equipo técnico que lo había formulado. Hoy con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano y con el requerimiento público que ha realizado el Alcalde de Guayaquil, bien podría nuevamente actualizarse este apoyo de Quito y su Municipio a Guayaquil y sus habitantes. El Dr. Mahuad ha indicado su disposición a continuar con la tradición de colaboración con Guayaquil.

¿QUÉ SON LOS BUSES ARTICULADOS?

- Son vehículos articulados que operan sobre neumáticos con propulsión eléctrica.
- Se adaptan fácilmente a la topografía de la ciudad, pues vencen pendientes de hasta 18% y la altitud no afecta al rendimiento de su motor eléctrico.
- No contaminan la atmósfera con emisiones sólidas o gaseosas.

- No afectan las edificaciones porque producen menos vibraciones.
- Por su diseño moderno y funcional podrán llevar hasta 180 pasajeros.
- Su mantenimiento es muy fácil pues constan de 300 piezas frente a las 5.000 que tiene un bus convencional.
- Está diseñado para operar aún en condiciones de emergencia y racionamiento eléctrico.
- Los trolebuses están diseñados para brindar comodidad y seguridad al usuario.
- Disminuirá el tiempo del viaje puesto que los trolebuses circularán por un carril exclusivo sin tráfico que los interrumpa.
- La ruta contará con 20 paradas y servicios de telefonía, casetas de boletos, revistas y periódicos.
- Se revalorizarán las edificaciones y se descongestionarán los sitios de las actuales paradas improvisadas, disminuyendo el peligro de accidentes, rescatando el espacio público de las aceras y permitiendo el embellecimiento de las fachadas y el entorno.

La no basura y el no transporte

LA CIUDAD DEL DESPILFARRO¹

Las características expansivas y especulativas del modelo dominante de desarrollo urbano y de ciertas políticas exclusivamente sectoriales, tienden a profundizar una lógica de rendimientos decrecientes en cada uno de los componentes urbanos, así como en su conjunto.

Por ejemplo, los rendimientos de la infraestructura y los equipamientos urbanos son menores en ciudades extensas, especulativas, desarticuladas y de baja densidad poblacional. Pero

también, las políticas que privilegian la producción de caudales de agua potable por sobre el mantenimiento de la red, encontrarán en poco tiempo problemas de fugas del agua producida. En uno y otro caso el desperdicio es evidente.

En una ciudad organizada sin que exista un equilibrio entre las políticas de desarrollo urbano y las correspondientes a las infraestructuras, en un contexto de una sociedad que se funda en el desperdicio, conduce a la existencia de una urbe cara, de baja productividad, mala funcionalidad y que tiende a desarticularse.

Quito produce más de 1.000 toneladas de basura al día y más de un millón de

¹ Diario HOY, 25 de Mayo de 1994.

viajes diarios de promedio. Ello significa que cada persona produce sobre los 700 gr. de basura y viaja cerca de una vez por día.

¿PORQUÉ PRODUCIMOS TANTA BASURA?

¿Porqué se produce tanta basura?
¿Porqué hay tantos viajes en nuestras ciudades? ¿Son necesarios estos viajes? ¿Se puede disminuir la basura? Preguntas muy válidas que, incluso, pueden extenderse a otros campos como: la inversión pública, la eficiencia de la administración de la ciudad, las propuestas de planificación urbana, la ausencia de las políticas sociales, etc.

Como un primer intento de respuesta, se puede señalar que no solo es posible racionalizar y disminuir la basura y los viajes sino que es preciso hacerlo, porque en caso de que ello no acontezca serán un efecto regresivo mayor para su funcionamiento y desarrollo. De allí que es un imperativo entrar en una política tendiente a racionalizar estos desperdicios, que literalmente nos ahogan.

LA NO BASURA: ELIMINAR EL RESIDUO

Los desechos, por definición, son un residuo de algo sustantivo. De tal manera que mientras menos residuos haya, habrá menos desperdicios y, por tanto, la optimización será mayor. Pero que es lo que ocurre en una sociedad de consumo como la nuestra: cada vez el residuo es mayor. Si para 1990 se estimaba en 660 gramos el promedio de basura que producía una persona por día, para el año 2.000 será de 780 gramos.

Pero lo que más llama la atención es que la producción de basura es distinta según el estrato socio-económico. A Mayores recursos mayor es el desperdicio: mientras el estrato bajo produce 410 gramos, el grupo de altos ingresos lo hace en 1.095 gramos por persona al día. De allí que la basura en las zonas residenciales de altos ingresos tenga una composición de productos de desecho similar a la de los países en desarrollo.

¿PORQUÉ SE PRODUCE TANTA BASURA Y PORQUÉ TIENE ESA CARACTERÍSTICA?

Por que en general la vida útil de las cosas baja notablemente, al extremo de que un mismo producto ya no dura lo mismo que antes. Es que no se trata de satisfacer una necesidad sino de estimularla a través de la moda, teniendo como base de la maximización de la ganancia. De allí que estamos en una época en la que priman no solo los envases desechables, sino también los productos. Los afanes puramente publicitarios hacen que envoltura sea más grande que el producto comprado. O, en su defecto, que cuando se necesite una determinada mercadería le exijan comprar tres.

Es imprescindible entrar en otra lógica respecto de la basura. No solo por los costos que significa su administración, sino por que su cantidad y composición empiezan a generar impactos dañinos a nivel ambiental. ¿No será posible pensar nuevamente en una Ley del consumidor?

Sin duda que el punto de partida será poner mayor atención a la reducción de

la basura, a la optimización de la producción vía reducción de los residuos. La ciudad más limpia no es aquella que recoge la basura, sino la que menos la produce. Ello implica iniciar campañas dirigidas a reducir la basura en la fuente, a recoger la producida, a y a reciclar la que quede, en un marco general de planificación urbana.

EL NO TRANSPORTE: LA INTEGRACIÓN SOCIAL

El transporte, en cambio, representa la comunicación, la interrelación entre las distintas actividades urbanas: las sociales, económicas, políticas, servicios y culturales. Es que la necesidad del transporte surge cuando estas se encuentran dispersas, desestructuradas o mal dispuestas.

Para solventar esta diferenciación funcional se generó, en un momento del desarrollo de nuestras ciudades, un conjunto de grandes inversiones vinculadas al transporte. Sin embargo, su racionalidad ha entrado en crisis por el poco rendimiento que tienen, y por los altos costos que significan en un contexto de crisis económica.

ALTERNATIVAS INNOVADORAS

De allí que hoy se buscan alternativas más innovadoras y creativas, pero con menos costos y mejores resultados. Un primera evidencia se refiere a la priorización de inversiones por fuera del transporte, como pueden ser la definición de ciudades policéntricas, la equidistancia en la accesibilidad a los servicios, la recuperación del sistema vial ocioso, la racionalidad de los horarios de trabajo, educación y servicios, entre otros.

La racionalidad del transporte es lo menos racional que existe. No solo que la funcionalidad de la ciudad se organiza en relación al automóvil, sino que también el espacio urbano está mayoritariamente destinado a su uso: cerca del 40% del territorio de una ciudad lo ocupa el automóvil. Y sin embargo, hoy es uno de los problemas centrales de la ciudad.

HABLAN LAS CIFRAS

Mientras el 90 por ciento de los viajes se realizan en transporte público -utili-

zando el 10% del parque automotor y el 35 por ciento de las vías-, el 10% de los viajes se desarrollan en transporte privado -usando el 90 por ciento del parque automotor y el 60% de las vías-. Y con la tendencia, si se mantiene, a incrementarse aun más.

Hay que replantear el tema del transporte sobre la base de su negación. Porque decir no al transporte significa, como lo señala Stanislau, reducir la necesidad de traslado principalmente motorizado individual; es la reconquista de los espacios y los tiempos sociales, es la recuperación del valor de los barrios antiguos, de los centros históricos, de los parques, de la seguridad, del traslado por transporte colectivo, por bicicleta y a pie.

LA NO BASURA Y EL NO TRANSPORTE

La NO BASURA Y EL NO TRANSPORTE suponen pensar en un nuevo modelo de ciudad que valore lo social, que optimice lo económico y que, por sobre todo, elimine el derroche urbano. No es posible seguir construyendo una ciudad basada en el despilfarro.

CALCULO DE LA PRODUCCION DE BASURA
(Per capita en Quito, 1990)

Estrato Socio-económico	Porcentaje Población	Producción Per Cápita anual	Producción Per Cápita Diaria
Bajo	29.98	150	0.41
Medio	56.06	250	0.68
Alto	13.96	400	1.09

Fuente: Dirección de Planificación Municipio de Quito, Plan Distrito Metropolitano de Quito, Vol. 2, Quito, 1991.

Una visión urbana del problema

LA FLOTACION DEL AEROPUERTO DE QUITO¹

Si bien en sus orígenes el aeropuerto fue un factor de valorización del suelo, con el paso del tiempo la tendencia se ha revertido.

El debate sobre los aeropuertos de Quito y Guayaquil nuevamente se encuentran entre los temas centrales. Y esto ya es recurrente desde 1965 en que se plantea por primera vez la conveniencia de la reubicación. Son cerca de 30 años.

Ultimamente ha revivido la discusión por la inconsulta decisión de la DAC de reubicar parcialmente algunas de las funciones del aeropuerto de Quito. Co-

mo si la solución estuviera en esparcir las funciones aeroportuarias por distintas ciudades del país.

Lo que si queda claro es el diferimiento constante de la solución del problema, bajo el argumento siempre manido, pero carente de realidad, de recluirse en el recurrente y permanente justificativo de la crisis económica como explicación del despropósito; sobre todo mientras se despilfarran fondos en obras de re-lumbrón o en prácticas inmorales que quedan en la impunidad.

DISTINTAS PERSPECTIVAS

Se tienen argumentos para el debate que provienen de distintas perspecti-

¹ Diario HOY, 15 de Junio de 1994.

vas. Existen razones políticas, por el carácter marcadamente regionalista que ha asumido la reubicación de los dos aeropuertos con un costo estimado en 280 millones de dólares. Sociales, en tanto es una fuente permanente de inseguridad por la potencialidad -la realidad- de accidentes. Ecológicos, debido a los altos niveles de contaminación por ruidos. Técnicos, por los problemas que introducen la altura sobre el nivel del mar y la implantación geográfica.

Sin embargo de ello y por el hecho de que el aeropuerto esté enclavado en la ciudad, es muy poco lo que se ha dicho respecto de sus implicaciones urbanas, tanto en sus áreas inmediatas, cuanto en su área de influencia general. Ello obliga a intentar una explicación desde esta dimensión, que sin ser definitiva, incorpora nuevos elementos de análisis.

En primer lugar, la implantación de un aeropuerto, por su magnitud y características, es una actividad que atrae y articula un conjunto de funciones urbanas, convirtiéndose en un factor significativo para que una ciudad se dinamice o se estanque. Mas aun en la ac-

tualidad con el rol internacional que tienen las ciudades capitales en el contexto de la globalización y de la apertura a gran escala.

CRECIMIENTO EXPANSIVO

Durante las décadas del cincuenta y sesenta se observa en algunas ciudades del país un crecimiento expansivo, que se debe en gran parte a la implantación de obras de infraestructura para el tráfico aéreo. Este es el caso de las ciudades grandes de Quito y Guayaquil, de algunas intermedias como Portoviejo, Manta y Cuenca, y de otras pequeñas como Shell Mera y Tena.

Es interesante observar como la implantación de los aeropuertos en las periferias inmediatas a las ciudades, generó un crecimiento altamente expansivo y especulativo de tierras; al punto que su crecimiento fue marcado fuertemente por la realización de estas obras.

Quito no es la excepción; por el contrario, se puede aseverar que la consolidación de la tendencia de crecimiento de la ciudad hacia el norte, el fortaleci-

miento de la centralidad en la zona de la Mariscal Sucre y la profundización de su desarrollo longitudinal, se debe en gran parte a la presencia del aeropuerto en la zona.

Es por ello que salta inmediatamente la pregunta: ¿Por qué se construyó el aeropuerto de la ciudad en el lugar actual?. Y tratando de generalizar al conjunto de los casos señalados: ¿Por qué se siguió la misma lógica periférica de implantación de los aeropuertos en el resto de las ciudades? La pregunta es pertinente también respecto al futuro: ¿Se deberá seguir la misma lógica de ubicación en las nuevas realizaciones?

FACTOR DE VALORACIÓN

Si bien en sus orígenes el aeropuerto de Quito fue un factor de valorización del suelo urbano inmediato, con el paso de los años esta tendencia se revirtió, por cuanto el funcionamiento de un aeropuerto exige edificaciones colindantes de baja altura. En otras palabras, las razones técnicas de operación -como el cono de aproximación- demandan que el suelo urbano circundante no se utili-

ce en su máxima capacidad, lo cual conduce a una presión sobre otras zonas de la ciudad, desparramando sus efectos negativos hacia lugares más lejanos y produciendo un desarrollo urbano altamente expansivo, antitécnico y costoso.

En una primera etapa la ubicación del aeropuerto estimuló el desarrollo de la ciudad pero en la actualidad su implantación tiende a ser recesiva. Si en el pasado generó una ampliación de la oferta de suelo a la manera de expansión urbana -que por lo menos favoreció a algunos sectores medios-, hoy lo hace sobre la base de una serie de determinaciones adicionales que le conducen a un proceso prácticamente incontrolable y regresivo para el conjunto de la ciudad, y de beneficio para ciertos grupos sociales altamente restringidos.

LA REUBICACIÓN COMO PROCESO DE ESPECULACIÓN

Pero los efectos urbanos no se localizan exclusivamente en su periferia inmediata y en el conjunto de la zona norte de Quito. También, desde no hace mu-

cho tiempo se vive, bajo la sola expectativa de la reubicación del aeropuerto hacia la zona de Pifo, un proceso altamente especulativo de transformación de sus tierras aledañas, de modificación de la ecología, de expulsión de la población (Quito en especial), de transformación de las tradiciones culturales de la zona, entre otras.

Para nadie es desconocido el doble proceso que se ha producido:

1. La transformación de la vocación agrícola de la zona, por la introducción de nuevos cultivos bajo formas intensivas de capital (Frutillas, flores, etc.) y por la generalización de los denominados terrenos de engorde. 2. La redefinición de la tendencia de la tierra sobre la base, en unos casos de concentración de propiedad por compras realizadas en el período de la Dictadura militar o a través de su fraccionamiento bajo la modalidad de huertos familiares o fincas vacacionales.

Realizando un balance de los efectos que produce la actual implantación y la

expectativa generada por su reubicación, es importante que se regule o reoriente el desarrollo de la zona norte de la ciudad, uno de cuyos instrumentos es y debe ser la reubicación del aeropuerto.

LEGISLACIÓN PARTICULAR

Se debería desarrollar una legislación particular para la periferia inmediata al aeropuerto, por la que se impida el reemplazo anárquico de estructuras arquitectónicas y urbanas en buenas condiciones (un proceso de renovación urbana parecido al que se vive en la Mariscal Sucre), se norme el uso del suelo y, lo que es más importante, se controle la especulación de los precios del suelo.

Respecto de su nueva implantación, se debería expropiar un área suficientemente importante como para controlar los procesos futuros y potenciar los procesos productivos agrarios, integrando las áreas especulativas hoy existentes y apoyando al campesino parcelario.

LOS GRANDES TEMAS

**Ciudad:
política y cultura**



Los alcaldes se transforman en posibles candidatos

¿LA HORA DE LOS ALCALDES?¹

***Hacia la presidencia:
antes, ser abogado; hoy,
tener experiencia como
alcalde y formación
profesional técnica.***

En la antigua Grecia tuvo lugar el nacimiento simultáneo e indisoluble de la ciudad y la política, al extremo que no se diferenció la ciudad del Estado. Esto es posible porque la polis griega, fundada en la democracia, integraba al ciudadano a su actividad, quien la asumía como propia. De esta manera se construyó la trilogía inseparable compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía.

LA CIUDAD PRIMERA FORMA DE PARTICIPACIÓN

La historia urbana nos enseña que la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana. Sin embargo, este sentido histórico se fue perdiendo debido, entre otras razones, a que el excesivo crecimiento urbano fue restando atributos a la condición de ciudadanía y a que el Estado se volvió vez más complejo hasta establecer una separación muy grande con la sociedad civil. Pausatinamente los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen al votante.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte y en el contexto de la redemocratización

¹ Diario HOY, 13 de Octubre de 1993.

que vive América Latina, se observa la búsqueda de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre políticos y ciudad que -al menos- se expresa en la elección popular de alcaldes y en que algunos de ellos opten, con buenas posibilidades a otras posiciones nacionales. Si la presencia de un nuevo tipo de políticos renova la relación con la ciudad, no se puede decir lo mismo de los partidos políticos que desgraciadamente viven un proceso de vaciamiento de ciudadanía, de escasa promoción de nuevos sujetos sociales de base urbana y de ausencia de comprensión del fenómeno urbanístico.

DE ORADORES A TÉCNICOS

Dentro del calendario electoral que se avecina en Latinoamérica, se presenta un hecho político novedoso e interesante: algunos candidatos presidenciales previamente cumplieron las funciones de Alcalde. Los nombres más significativos son: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Jaime Lerner de Curitiba en Brasil, Tabaré

Vázquez de Montevideo en Uruguay, Ricardo Belmont de Lima en Perú, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador.

El cambio que se observa en la trayectoria política y en el perfil de los candidatos presidenciales es evidente e interesante: si hace algunos años el ser abogado y haber hecho carrera política desde el parlamento era prácticamente una condición para ser considerado candidato presidencial, hoy parecería necesario tener una experiencia alcaldicia y una formación profesional mas ligada a las opciones prácticas o técnicas: economía, administración de empresas, ingeniería o arquitectura. Evidentemente que esto tiene que ver con el pragmatismo reinante, la despolitización del escenario político y el peso relativo que asumen ciertas sociedades locales.

HECHO POLÍTICO INÉDITO

Esta situación es más clara en el Ecuador cuando el 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: Sixto Durán Ballén, arquitecto

to y ex alcalde de Quito asume la presidencia de la República; León Febres Cordero, ingeniero y ex Presidente Constitucional se convierte alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, abogado y ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito. Pero el hecho llama aún más la atención, si se observa que en estas tres elecciones hubo una polarización evidente y que cada una de las autoridades proviene de tres partidos políticos distintos.

¿Porqué los alcaldes se transforman en posibles candidatos presidenciales? Obviamente porque hay un mayor peso de las ciudades en la política de la hora actual de América Latina: sobre el 70% de su población es urbana y el número de electores es aún mayor. Pero el hecho que más llama la atención tiene que ver con el cambio de dirección del sistema político en su conjunto, debido a que las crisis de las ideologías, del parlamentarismo y de los partidos políticos arrastra a sus actores centrales hacia roles distintos a los que tradicionalmente ocupaban.

En este contexto aparecen los municipios como los órganos estatales más di-

rectamente vinculados a la cotidianidad y más próximos a la sociedad civil. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes- a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc. Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen una inserción nacional. También se debe señalar que el ejercicio del poder local genera poco desgaste político, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad y por tanto los desencantos que la crisis trae, se dirigen hacia el poder central.

DEVOLVER LA POLÍTICA A LA CIUDAD

Sin embargo, esta proyección de nuevos políticos desde la ciudad ha sido desgraciadamente de una sola vía, porque los partidos políticos y las políticas de gobierno no han sido capaces de generar un proyecto o una propuesta glo-

bal para la ciudad. En otras palabras, la ciudad entrega sus mejores hombres al servicio de la política y esta más bien le es esquiaba.

De allí que el aporte de la ciudad a la democracia debe ser nuevamente potenciado y lo será en la medida en que la política sea devuelta al lugar donde nació: la ciudad. La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro

construido socialmente, hacer realidad el deber de todos a construir el derecho a la ciudad democrática, donde los partidos políticos asuman el rol protagónico de la obligación de presentar, discutir y aceptar un proyecto de ciudad alternativa. En este contexto, el municipio que indudablemente representa una de las experiencias democráticas más importantes en el afianzamiento de las recientes democracias, debe ser repensado y fortalecido.

A propósito de la campaña electoral que se avecina

¿LA CIUDAD ES EL “BIEN” Y EL “MAL” ES LA PROPAGANDA?¹

***Se ha producido un
alineamiento de fuerzas
poco útil: las del mal
encaradas por la política y
las del bien, por la ciudad.***

Nos encontramos en los albores de una nueva justa democrática y una de las primeras reacciones que se percibe es la “defensa de la ciudad” frente a la “agresión” que significa la propaganda política.

Las administraciones municipales tanto de Quito como de Guayaquil han aprobado instrumentos legales que

tienden a controlarla, levantando con ello, un gran debate que bien merece analizar.

Una primera constatación nos lleva a concluir que se ha producido un alineamiento de fuerzas maniqueo y poco útil: las del mal encarnadas por las de la política y las del bien por las de la ciudad, como si fueran excluyentes y contradictorias.

Se reclama que las fuerzas del mal agreden a la ciudad, contaminan el ambiente, deterioran el patrimonio cultural justo en un momento en que lo político y la política han llegado a su nivel más bajo de descrédito. Los partidos políticos tienen una credibilidad del

¹ Diario HOY, 2 de Febrero de 1994.

8%, según el Programa de Estudios Legislativos.

En Guayaquil se llega al extremo de señalar que tras estos mecanismos de control existiría la motivación de favorecer políticamente a ciertos partidos y económicamente a parientes cercanos de las autoridades municipales. Sin embargo, el debate debe ir mucho más allá.

LOS DOS MODELOS DE CIUDADES

Históricamente, los modelos de ciudad más cercanos a nuestra realidad provienen de la urbe que nace en oposición al mundo doméstico-privado. Se edifica para salir de la casa y unirse a otros que han hecho lo mismo, sea para constituirse en ciudadanos o en mercaderes. Las fachadas delimitan la plaza pública, agora o mercado, y definen el tipo de ciudad: la polis griega y su heredera la civitas romana, o la ciudad mercado burguesa.

Una ciudad es -entre otros elementos y funciones- un número de ciudadanos concentrados que asumen la facultad

deliberativa. El problema de la ciudad se traslada al problema del estado político de sus habitantes: los ciudadanos. El Estado es la ciudad y la ciudad es el Estado. El ágora es la gran sala de reunión y sede del debate ciudadano, que a la larga es el político.

Por otro lado, el modelo de la ciudad-mercado contemporánea se construye con criterio económico, donde los burgueses y su representante, el burgo-maestre, organizan el burgo según la oferta y la demanda que, finalmente, conduce a una ciudad atomizada, dispersa, desintegrada donde el consumidor-mercader tiende a suplantarse al ciudadano.

Los dos modelos se disputan dentro de su propia interacción: la ciudad pública-política versus la ciudad privada-mercantil. De allí que con la propaganda política también está en juego un tipo de ciudad preponderante.

LAS FRONTERAS DE LA PROPAGANDA

No es saludable partir del concepto de que la propaganda política -por ser tal-

agrede a la ciudad y al ciudadano. Pero tampoco se puede desconocer que evidentemente sí ocurre con aquella de mala calidad formal o pésimamente localizada.

Así, por ejemplo, propagandas que se neutralizan entre ellas desorientan, no sólo en el propio ámbito de la política sino también respecto del uso de la ciudad (tapar señales de tránsito); la saturación del espacio público termina negando la publicidad y su carácter cívico; la ubicación de propaganda en monumentos históricos tiende a negar los propios valores que le confieren su condición patrimonial y por tanto erosiona al sujeto social patrimonial: la ciudadanía.

Si lo anterior agrede a la ciudadanía y por tanto a la ciudad, no se puede desconocer que la publicidad comercial, la comercialización de la propaganda política y la propaganda demagógica no sólo que la agreden sino que también la alienan y, por tanto, la destruyen. Primero, porque produce la negación de la condición de ciudadano al convertirlo en consumidor; segundo, porque cuando la propaganda política se mercantili-

za, tiende a desnaturalizarse al seguir pautas ilusorias similares al resto de mercaderías; y tercero, porque estimula los aspectos que tienden a erosionarla y atomizarla, como puede ser el mal uso del regionalismo.

LA CONSTRUCCION DE CIUDADANIA EXIGE BUENA PROPAGANDA POLITICA

Una propaganda política que muestre una relación creativa de la política con la cultura, en la imaginación de la solución de los problemas, fortalece al ciudadano y por tanto a la ciudad. Dignifica la política y se gana su espacio de credibilidad y legitimidad.

La construcción de ciudadanía requiere de la difusión y discusión de las ideas políticas. Por que, en la medida en que las posibilidades de debatir las ideas disminuya, decaerá el ejercicio de la ciudadanía y por tanto la ciudad pierda su razón de ser. Pero también en la medida en que el mercado controle la vida del príncipe -el ser político por excelencia- se minimiza el ciudadano.

No se debe reglamentar para disminuir la propaganda electoral, sino para

construir ciudadanía, para llenar a los partidos políticos de ciudadanía. Una reacción contraria a la política y por lo tanto a la difusión de sus ideas es tan mala como aquella propuesta que no respeta a la ciudad y sus habitantes

Si esto es así, debe reglamentarse toda la propaganda: la comercial y la política, incluso con más énfasis la primera porque introduce un consumismo que trastoca las relaciones trascendentales de la ciudad, al convertir al ciudadano en un habitante esencialmente consumidor. Debe ser una reglamentación que logre una integración armónica con el ambiente construido, sin producir contaminación y que se la haga creativamente y con gran calidad formal.

Así como hay mecanismos de control de la propaganda electoral, debería haber estímulos a que ésta no sea la única expresión publicitaria de la política. El aseo (no producción de basura), las actividades culturales (agosto mes de las artes), la protesta ciudadana (los miércoles en la Plaza de la Independencia),

la educación (campañas de alfabetización), el trabajo comunal (la minga) entre otros, deben formar parte de ésta extensión de la política.

La ciudad es el espacio político por excelencia, por eso hay que devolverle la política a la ciudad, en un momento en que hay un vaciamiento y un desprestigio de la política, y una despolitización de la ciudad. La construcción de ciudadanía implica: convertir a la ciudad en un ágora o en un foro con espacios públicos y espacios cívicos donde se debata la política, donde haya propaganda política que la dignifique.

La recuperación de la política para la ciudad debe ir de la mano con el diseño del Distrito la Metropolitano (metropolis).

Quito viene haciendo un notable avance en este sentido, porque ha asumido el problema de manera global, al enfrentar el tema con varios instrumentos regulatorios tales como: ordenanzas de nomenclatura, propaganda política y propaganda comercial.

A propósito de la inauguración del Centro Cultural Benjamín Carrión

EL CUENTO DE LA PATRIA¹

***Hoy el centro se entrega
a Quito y al país para
beneficiarse con el aporte al
ornato de su restauración
arquitectónica y a la
cultura nacional.***

Hace 97 años en un 20 de abril como hoy, nació Benjamín Carrión en Loja. Hoy en Quito y como forma de proyectar su pensamiento nace el Centro Cultural que lleva su nombre.

Hace no muchos años, en 1991, le propuse al Alcalde de aquel entonces Rodrigo Paz y a la familia Carrión la necesidad de que en la casa que el Maestro construyó con el apoyo de Alfonso Cal-

derón —ubicada en la intersección de las calles Washington y Páez— se pudiera reunir gran parte del acervo bibliográfico, artístico y epistolar, no para convertirla en un museo clásico, sino en un gran centro difusor, promotor y suscitador de la cultura. Muy a la manera de lo que Benjamín Carrión hizo.

La casa está terminada gracias a que el actual Alcalde Jamil Mahuad, lojano de nacimiento y hombre amante de la cultura, no bien asumió su función, en su primer acto administrativo firmó el contrato de restauración de la casa. Sus palabras en aquél entonces fueron muy decidoras de la importancia que le asignaba a la obra, en vista de que, según dijo, se trataba de su primer contrato como Alcalde, estaba dirigido a un per-

¹ Diario HOY, 20 de Abril de 1994.

sonaje de su propio terruño y permitía resaltar a una figura de la cultura nacional a la cual admiraba.

Hoy el Centro Cultural Benjamín Carrión, se entrega a Quito y al país, para que se beneficien con el aporte del ornato de su restauración arquitectónica y del nuevo espacio para la promoción de la cultura. Allí se desarrollarán las actividades que impulsó el gran suscitador de nacional y fundador de la Casa de la Cultura Ecuatoriana -que en estos días cumple su cincuentenaria fecha aniversaria.

Hoy se abre su magnífica biblioteca al gran público, gracias a los sistemas modernos de clasificación y servicio. Estarán expuestos muchos de los cuadros de la historia del arte contemporáneo ecuatoriano adornando el ambiente. Pero sobre todo, se abre un espacio para la reunión creativa.

Esta obra ha sido posible por el apoyo familiar de Agueda de Carrión, Pepé Carrión y Aída Carrión. Pero indudablemente la obra se llevó a cabo gracias tesonero y silencioso trabajo cotidiano de Jaime Carrión. A ello se sumó el entu-

siasmo de Rodrigo Paz, Jamil Mahuad y de todos y cada uno de los funcionarios municipales que tuvieron que ver directa o indirectamente con la obra. Entre las que se destaca Hipatia Camacho.

LA TEORÍA DE LA NACIÓN PEQUEÑA

Es que con el Centro Cultural se ha querido honrar su memoria, no de una manera pasiva. A eso se suma el origen y razón de ser de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, fundamentada en su tesis central: "si no podemos, ni debemos, ser una potencia política, económica, diplomática y menos ¡mucho menos! militar, seamos una gran potencia de la cultura, porque para eso nos autoriza y nos alienta nuestra historia". Con el Centro cultural se deberá buscar aportar a todas las tareas que apuntan hacia el fortalecimiento de la nación toda.

DEVOLVER LA PATRIA AL PUEBLO DE LA PATRIA

El cuento de volver a tener Patria es una bella cosa que debe ser construido creativamente a diario, "para que no nos sea

también arrebatada nuestra voluntad de vivir, de volver a tener patria". Porque "Las patrias se nutren y mantienen más de la leyenda que de la historia", en el Centro Cultural se deberá debatir respecto de los problemas de identidad nacional, de la voluntad de vivir, de la literatura.

ABAJO LA HISTORIA. VIVA LA GEOGRAFÍA

La recuperación de la vocación nacional deberá provenir del amor a la tierra, cambiando su régimen y respetando su condición. Para que los campesinos tengan tierra y no se les expulse a la ciudad, para que las etnias no se vean invadidas por las concesiones petroleras, para que los barrios se integren a la ciudad, para que la tierra misma pueda mantener el equilibrio ansiado. En el Centro Cultural deberá haber espacio para el problema ambiental, la historia y la geografía.

EL ÚLTIMO RINCÓN DEL MUNDO

"No nos engañemos, pues: falta mucho que hacer para realizar la unidad nacional. En primer lugar, no mantener

indefinidamente abandonadas a las regiones fronterizas de Loja y El Oro. (...) Luego, es preciso combatir, hasta borrarla, la emulacion regionalista entre Sierra y Costa, en su sentido de incomprensión mutua de odio personalista, de antipatia popular". La palabra deberá tener su lugar para analizar los desequilibrios regionales, para que la gente de la provincia diga su verdad.

SOBRE EL REGRESO A LA VIDA COLONIAL

"Quito, el Ecuador entero no deben cruzarse de brazos ante las nobles realizaciones pretéritas de sus catedrales, sus claustros, sus conventos"(...) "Y no deben cruzarse de brazos, orgullosos de poseer templos que producen admiración de los turistas, porque allí junto a esas piedras, esa madera y ese hierro, se inició la forja de la esclavitud indígena urbana." La historia tendrá su lugar y el futuro su importancia.

ANOCHECIÓ EN LA MITAD DEL DÍA

"El secretismo, que antes fue teoría conservadora para lo internacional -con lo

cual los mentados conservadores achicaron la patria entregando dos terceras partes de ella- hoy es conservadora para las obras públicas, para todo... Ese dichoso Palacio Legislativo -nombre almidonado y pomposo, propio del almidonamiento reinante- se lo ha diseñado entre gallos y media noche, de manera que será criatura sin padres, inclusero, hallado en un zaguán, como los hijos de señoritas bien.. Y todavía, por las maquetas, tiene -en esa ciudad luminosa pero fría- todas las características de los casinos y hoteles de veraneo tropical." Habrá de promoverse la discusión de la arquitectura y urbanismos para que no se si-

gan construyendo edificios sin una identidad propia, tales como ese conjunto de construcciones bancarias, propias de la arquitectura internacional que poco han aportado al ornato de la ciudad.

LOS DÍAS MEJORES

"Los mejores días del Cuento de la Patria son aquellos con buen sol y mañanas transparentes". Hoy lo es por el nacimiento del Centro Cultural Benjamín Carrión y mañana lo será dependiendo de lo que pueda hacer para aportar a la Patria.

La escasez de propuestas, por parte de los partidos, debilita la participación ciudadana

LA URBE HA PERDIDO SUS ESPACIOS¹

El marketing está desvirtuando la esencia de la ciudad y la democracia que es la participación ciudadana.

En la reciente justa electoral que culminó el domingo pasado, se confirmó la tendencia que se venía observando desde las últimas campañas electorales: el vaciamiento de la ciudad en el proceso electoral o, en otras palabras, como la lucha electoral cada vez más prescinde de la ciudad y de lo urbano en sus estrategias.

Y esto llama mucho más la atención si se tiene en cuenta que en la actualidad

la aceleración del proceso de urbanización ha determinado que el Ecuador sea un país con población predominantemente urbana y de ciudades, que el electorado resida mayoritariamente en urbes y que, por lo tanto, las necesidades principales se concentren en las ciudades.

Este preocupante vaciamiento de la ciudad se produce bajo una doble perspectiva: como eliminación de su condición de escenario privilegiado para la lucha electoral, y como ausencia de su condición de objeto sobre el cual recae una propuesta política, es decir, como un fin específico para la política. Esto último es tan evidente, al extremo de que los partidos no han logrado construir una propuesta de ciudad.

¹ Diario HOY, 4 de Mayo de 1994.

En una época no muy lejana: la plaza. No es muy lejana la época en que se medía el éxito de una campaña electoral según la cantidad de gente que se lograba reunir en, por ejemplo, la plaza de San Francisco de Quito o Las Cinco Esquinas en Guayaquil. Quizás el último acto político de significación que tuvo como telón de fondo a la ciudad, haya sido la campaña electoral de retorno a la democracia cuyo acto culminante fue la presentación del Plan Nacional de Desarrollo en la época de Roldós-Hurtado. ¡Y eso ya hace más de diez años!

La oratoria y la arenga de la Plaza Pública -cuya figura más acabada fue la de Velasco Ibarra, que acostumbraba expresar con extraña convicción "dadme un balcón y seré presidente" construía un contacto directo entre el candidato y sus partidarios, ha sido sustituida por el mensaje y la imagen de una sola vía a través de los medios masivos de comunicación. De esta manera, los políticos exitosos de hoy no son los grandes oradores, sino aquellos capaces de suscitar credibilidad a través de gestos, imágenes y gingles creados por terceros.

HOY: LA ENCUESTA Y LA TELEVISIÓN

Esta sola constitución es de suyo muy importante; sin embargo es necesario ir un tanto más allá tratando de explicar-nos el por qué se produce esto. Indudablemente que la revolución tecnológica que estamos viviendo obliga a replantear la forma de hacer política. No se la puede seguir haciendo de manera artesanal y al margen de este proceso, donde la informática y los medios de comunicación tienden a jugar un rol central. De allí el peso que cobran la "encuesta" y la televisión.

La primera gran transformación que se percibe proviene del hecho de que la ciudad tiende a ser sustituida como el espacio privilegiado para la socialización, para la construcción de lo público y para la definición de lo colectivo, por los medios de comunicación y la informática.

Con esto se produce un desplazamiento del ámbito de la política -como construcción de lo colectivo y de universalización de los intereses- de la ciudad a la televisión, gracias a una campaña electoral que se ha posesionado con el

desarrollo tecnológico y con la penetración del mercantilismo: el marketing o mercadeo. Las fuerzas del mercado lo han hecho por la vía de su costo (un minuto de televisión vale más de 50 salarios vitales) y por la venta de una nueva lógica de racionalidad económica en el quehacer político.

EL MERCADO CONTROLA LA VIDA POLÍTICA

Con el marketing, el mercado (valga la redundancia), se tiende a controlar la vida política. Los actores se transforman al grado de que, por un lado, la clase política se confunde con la económica y, por otro lado, el elector pasa a ser un consumidor fragmentado de la política y no un actor, negando su condición de ciudadano. O, en su defecto, la ciudadanía como construcción social, va dando paso al elector-consumidor. Se vive una etapa de comercialización de lo político que sigue las pautas ilusorias, similares al resto de mercaderías.

El marketing está desvirtuando la esencia de la democracia que es la participación ciudadana. Es que la te-

levisión transforma los roles socio-políticos de una campaña, en tanto que al operar sólo como emisor, obliga al ciudadano a ser receptor. Es una participación pasiva que exige al estratega de campaña a realizar encuestas con el fin de captar el comportamiento del elector.

¿QUÉ TIPO DE ESPACIO SE PUEDE CONSTRUIR?

Con esta definición de roles que elimina la noción de soberanía popular ¿qué tipo de democracia se puede construir? Por eso cada vez es más difícil reunir grandes masas de ciudadanos en los lugares públicos y en los espacios cívicos. Incluso ¿qué sentido tiene el diseñar estos espacios en la ciudad contemporánea?

A estas alturas de la vida política nacional, la concentración pública como espacio de construcción de identidad política y de adhesión a un imaginario colectivo es imposible de organizar, porque el marketing dentro del análisis costo-beneficio, terminó por convertirla en una actividad ineficiente. La calle y

la pared quedaron para la protesta y la oposición.

Sin embargo las adhesiones políticas por la vía del marketing son fugaces. Ello es muy peligroso por que produce a corto plazo problemas de representación como los que vive el país. La apatía, el desencanto, el voto nulo o blanco, el ausentismo, y el voto cruzado encuentra alguna explicación en este tipo de campañas.

El complemento de la televisión es la "encuesta", en unos casos como parte de la estrategia de campaña y en otros como sustituto de la soberanía popular. ¡No está muy lejos la sugerencia a que el Presidente haga una encuesta y no la consulta para reformar la Constitución!. O que el Embajador peruano "Chop-Chop" Ponce defina el sentir popular.

El peso de las empresas encuestadoras es mayor al de las directivas partidarias, en el sentido, por ejemplo, que los candidatos surgen de los llamados sondeos de opinión. Pero también, por ejemplo, ¿cómo considerar sería una

candidatura cuyo respaldo en los sondeos de opinión es menor al margen del error estadístico de la encuesta?

UN ESPACIO PERDIDO

La historia urbana nos enseña que la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana. Este sentido histórico se fue perdiendo. Paulatinamente, los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen al votante. La importancia que ha cobrado la televisión y las encuestas en el quehacer político ha producido un sentimiento de lo político en donde la forma coloreada de la publicidad es más importante que los contenidos y las ideas.

La ciudad es el espacio político por excelencia, por eso hay que devolverle la política a la ciudad, en un momento en que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad. La construcción de ciudadanía implica: convertir a la ciudad en un ágora o en un foro con espacios públicos y espacios cívicos donde se debata la política.

A propósito de Agosto Mes de las Artes

UN LUGAR PARA LA DIVERSIDAD¹

La importancia de hacer de la ciudad un espacio de cultura y para la cultura, permitirá producir una metropolis surgida de un nuevo pacto social.

Desde el 31 de julio se viene desarrollado el programa "Agosto, Mes de las Artes" del Municipio Metropolitano de Quito y, justo es decirlo, ha superado al del año anterior. La ciudad ha vivido virtualmente una "toma" cultural. Sus calles, plazas, parques, iglesias, colegios, cines, bibliotecas han servido de marco para múltiples actividades de orden cultural.

Un movimiento tan significativo merece una reflexión que vaya más allá del solo señalamiento de las cifras correspondientes al número de presentaciones o asistentes. La misma Dirección General de Educación y Cultura tuvo la importante iniciativa de abrir un foro para discutir el contenido de sus políticas culturales.

Esta necesidad tiene mayor relevancia en el contexto de lo que viene ocurriendo en el "Agosto, Mes de las Artes 1994" y busca su articulación con otras acciones de la propia municipalidad y de trascender en su carácter temporal mensual, sin que pierda su énfasis agostino. En ése sentido, van seis reflexiones iniciales.

¹ Diario HOY, 31 de Agosto de 1994.

1. El agudo proceso de urbanización que vive el país ha significado que el hecho organizador de la sociedad ecuatoriana se haya desplazado del campo a la ciudad. Hay dos aspectos que deben ser tomados en cuenta: El primero, que la ciudad de nuestro tiempo se ha convertido en el "modo de vida" fundamental para la mayoría de los ecuatorianos. Y, el segundo, que esta novedad no ha sido aun reconocida por el Estado, lo que ha conducido a la inexistencia de un proyecto de ciudad para un proyecto nacional.

2. Quito en estos últimos veinte años creció y se transformó notablemente, al grado que se podría señalar que es una ciudad enteramente nueva que emergió con nuevos valores, identidades y sujetos sociales. Quito, a diferencia de otras ciudades del país, vive una etapa de transición singular e interesante, que se inicia con la Ley del Distrito Metropolitano y que sigue con las acciones que se encaminan a prefigurar la ciudad del futuro.

El proyecto del Distrito Metropolitano de Quito debe convertirse en el punto de partida para una nueva política cul-

tural municipal, en la medida en que se constituya en el nuevo pacto social que encarne una fuerza movilizadora que defina múltiples identidades sociales. Hay la necesidad de impulsar un proyecto de ciudad, como base y fundamento para un nuevo pacto social.

3. La ciudad no es solo un lugar de concentración de la población. También es un escenario de relaciones sociales múltiples; el espacio de la diversidad y de la heterogeneidad en toda su expresión social, cultural, económica y política; el ámbito principal para la construcción social, la constitución de la ciudadanía, la formación de múltiples identidades y la definición de lo público.

Una metró-polis o megaló-polis no es simplemente una escala superior, demográficamente hablando, de ciudad. La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, hacer realidad el deber de todos a construir el derecho a una ciudad democrática. En ese sentido, el proyecto de Distrito Metropolitano, como nuevo

pacto social, debería ser el de producir una metro-polis.

4. Una política cultural metro-politana debe tender a fortalecer la ciudadanía y revalorizar el uso de la ciudad y la ciudad misma. Debe existir una nueva producción y apropiación de la ciudad, fundada en el derecho de sus habitantes a una ciudad democrática, "porque la cultura es de todos". Lo que implicaría una política cultural urbana desde la municipalidad, al menos, en dos sentidos:

Hacer más ciudad para más ciudadanos, revalorizando la calidad de la ciudad en términos sociales, ambientales y estéticos. En otras palabras, no se trata exclusivamente de resolver un problema funcional o de mejorar la calidad de vida de su población. También se debe facilitar el desarrollo de un entramado de relaciones sociales así como ser estéticamente bien resuelta. La nueva ciudad debe socializar el espacio urbano y ser integradora (no homogenizadora).

Hacer mas ciudadanos para mas ciudad, construyendo el derecho a la ciu-

dad para y de todos. La ciudadanía como fuente y origen de la ciudad, para ser tal, deberá tener el derecho y también el deber -cada derecho crea un deber- al disfrute de la ciudad toda. Ello implica la potenciación de las múltiples identidades y una ruptura a la fragmentación urbana; supone la integración y no la homogeneización; auspicia la participación y no la cooptación; promueve la información y no la propaganda.

5. Una propuesta como la señalada tiene límites, al menos, en dos aspectos: a) En las políticas neoliberales que tienden a reducir y desacreditar la importancia (cuando no a mercantilizar) de lo social, lo cultural, lo ambiental y lo territorial. Por eso ahora nuestras ciudades se fragmentan y privatizan más, se hacen más ostensibles los abismos económicos, culturales, geográficos, sociales y políticos. Lo público, como instancia de regulación y mediación de la sociedad, va disolviéndose en las lógicas privatizadoras que prevalecen sobre el interés colectivo. Se crean nuevas formas de sociabilidad y restringen la condición de ámbito privilegiado de lo público.

Pero también la violencia común ha conducido a que los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, asuman mecanismos de defensa que los lleva a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales, transformación de los senderos y rutas diarias, restricción de las relaciones sociales - porque todo desconocido es sospechoso-, eliminación de las actitudes de solidaridad y ayuda mutua. Cada una de estas acciones de autodefensa de la población, es a su vez causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, individualismo.

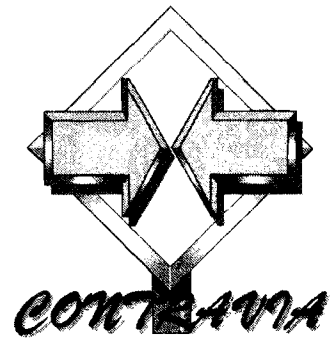
Así la ciudad en construcción ve perder sus espacios públicos y cívicos, la urbanización privada niega la condición de

la ciudad como instancia de mediación de lo público y la fragmentación social gana espacio.

6. Por eso la importancia de hacer de la ciudad un espacio de cultura y para la cultura, tal como lo plantea este "Agosto, Mes de las Artes". Su vinculación con el Proyecto del Distrito Metropolitano permitirá potenciar sus efectos. La intervención urbana en elementos simbólicos como El Panecillo, las propuestas de revalorización estética del espacio público, la introducción del Color en el Centro Histórico, el impulso a la minga, la apertura de canales de participación, el desarrollo del Parque Metropolitano, apuntan a fortalecer la legitimidad municipal y al relanzamiento de la cultura.

LOS GRANDES TEMAS

Centro Histórico



En el centro histórico de Quito

LA TRANSPARENCIA DEL COLOR¹

***A inicios de siglo entra
la pintura al óleo,
principalmente a partir de los
edificios públicos.***

El color del Centro Histórico de Quito es un tema que periódicamente reaparece a lo largo de la historia de la ciudad. Unas veces se ha impuesto el blanco y otras fue la policromía la que ha recobrado su existencia. Este ir y venir de la cromática ha estado cargada de gran polémica y debate que han conducido al alianamiento de la población a favor o en contra de la propuesta de innovación. Es que la gran riqueza del color es más que un asunto meramente formal o de imagen de ciudad,

que solo encuentra solución en cada momento histórico. El color se presenta como un fenómeno aparential, entre otros, de la diferenciación social (grupos sociales), de la estructura de la sociedad (colonial, capitalista) y de los modelos de sociedad en ciernes (modernidad, progreso).

Con ello se puede corroborar el consenso que tiene el color en la arquitectura y el urbanismo y mucho más en aquellos en los que el paso del tiempo ha ido sumando simbologías provenientes de momentos históricos distintos. Es que la arquitectura y el urbanismo son sistemas de significados en los que la luz aporta mucho, siendo imposible separar la función de la forma, el material de su color. Es por eso que histórica-

¹ Diario HOY, 3 de Noviembre de 1993.

mente el uso del color ha estado vinculado a las formas de lectura de los símbolos sociales, culturales, políticos y económicos.

LOS MOMENTOS DEL COLOR

En el proceso del centro histórico de la ciudad, según Rocío Pazmiño, se pueden percibir varios momentos claramente diferenciados: el primero, bajo el predominio de la arquitectura de la colonia, que se caracteriza por la sencillez y escasa ornamentación en sus fachadas, propios de una estructura que vive hacia el interior: arquitectónicamente es rica hacia adentro y más bien pobre hacia afuera. Parte de una tipología arquitectónica que se define a partir del patio tradicional andaluz, como eje de desarrollo posterior de las galerías y habitaciones. En este periodo existe un predominio del blanco en las fachadas, pero combinado con el color de la escasa pigmentación de las calciminas existentes y de los materiales de construcción de los cimientos y columnas de piedra, de la mampostería de adobe o de ladrillo, de la madera de los pisos, cubierta y estructura, de la teja de ba-

rro cocido, entre otros. Esto contrastaba con los “pueblos de indios” al extremo de que se expresa en una ciudad de blancos y otra de indígenas.

Posteriormente y partir del siglo XVIII se desarrolla la arquitectura con un segundo piso y con una mayor preocupación por la ornamentación exterior de las edificaciones, que se expresa en la construcción de los balcones, poyos, celosías y una mayor presencia del color. Esta situación no eliminaba la diferencia de la mayor calidad arquitectónica del interior sobre el exterior, sino que más bien añadía un nuevo sentido a la distinción: individualización entre edificios como expresión de la nueva diferenciación social introducida por la modernidad. Para mediados del siglo XIX el nuevo aspecto de las fachadas es notable por la introducción de pilastras, cornisas de coronación sobre puertas y ventanas, propios de la arquitectura europea no española.

Con el advenimiento de la independencia se crean los gobiernos locales que deben asumir la gestión de la ciudad en las áreas de salubridad, obras públicas, instrucción, seguridad, etc. En

este contexto, el Código de Policía aprobado en 1830 vela por el ornato y la solidez de los edificios, disponiendo que cada dos años se pinten las casas de blanco y de otros colores los balcones y zócalos, que no se vuelen las ventanas y balcones, reparen las edificaciones que amenacen ruina, no construyan poyos ni pretilas, mantengan la uniformidad, etc.

LA INTRODUCCIÓN DEL COLOR

Recién en 1875 se menciona por primera vez la alternativa de introducir el color en las fachadas, en un contexto de una nueva inserción del país al mercado mundial y de nuevas formas de diferenciación socio-urbanas. Las clases altas buscan formas de ornamentación que rompan con la tradicional sencillez y blancura de la arquitectura de la colonia, adoptando el neoclásico, el historicismo, el art nouveau y el funcionalismo, entre otros. Se incorpora el color de manera paulatina, desde la periferia hacia el centro, ya que allí el color no había sido reprimido. La necesidad social de la ornamentación lleva a los sectores populares a incorporar el color -

por ser la forma más barata-, en unos casos como una proyección de los símbolos dominantes del momento y en otros como parte de su propia cultura.

A principios de siglo entra la pintura al óleo, principalmente a partir de los edificios públicos como los mercados y el propio Palacio Municipal donde se dan disposiciones para consolidar la tendencia policromática que, posteriormente, continuará con fuerza en la arquitectura civil. En las ordenanzas de aseo y salubridad existe especial atención en la utilización del color, pero no solo como elemento decorativo sino también por la necesidad de crear condiciones higiénicas en ciertos locales destinados a la venta de comida.

La reutilización del blanco se inicia nuevamente desde 1919, en contraposición a la caótica imagen urbana que produce el comercio, al hacer un uso indiscriminado del color. Sin embargo se observa un auge de la policromía a mediados de siglo que se inicia con el proceso de expansión urbana de comienzos de la centuria y de la relocalización residencial de los sectores económicos hacia el norte.

ENTRE EL BLANCO Y EL AZUL

La expansión urbana plantea la distinción de la ciudad colonial con la ciudad moderna, dando lugar al nacimiento del llamado Centro Histórico. En 1966 se delimita por primera vez el área y se definen políticas de preservación, siendo una de ellas la correspondiente a la uniformidad de la zona mediante el uso generalizado y combinado del color blanco con el azul añil, con el fin de "dar presentación decente y uniforme a la ciudad de Quito, especialmente en las zonas que conforma la vieja ciudad española" (sic).

La introducción del blanco en este período estuvo cargada de una fuerte polémica, pero fue beneficiosa por cuanto permitió que triunfe el urbanismo por sobre la tendencia del monumentalismo aislado. El valor del centro histórico consiguió reconocerse desde aquel momento por las características de la trama urbana, la homogeneidad de la ar-

quitectura civil y el valor monumental de ciertos edificios. Es decir, triunfó la unidad, el todo.

Hoy la propuesta del blanco ya no tiene validez como totalidad, en vista de que el urbanismo es indiscutido y de que la arquitectura se encuentra subsumida. Si el color blanco permitió revalorizar el urbanismo, la policromía permitirá recuperar la arquitectura. Pero a diferencia de la policromía de mediados del siglo pasado, la de ahora tendrá que ser con la tecnología actual y en la perspectiva de potenciación del urbanismo. Que no sea un factor que incremente la segregación urbana, sino que permita la lectura de los símbolos que han sido acumulados a lo largo de la historia. Que no sea un mero historicismo de recuperar el pasado a través de los colores anteriores sino de utilizarlos para que el conjunto de las simbologías superpuestas puedan ser leídas en el contexto de la transición de la sociedad actual.

Más allá de los monumentos...

EL CENTRO HISTORICO, ESCENARIO DE VIDA¹

Lo que define la “cuestión central” son los valores arquitectónicos y urbanos como atributos históricos tributarios de una relación social.

De un tiempo a esta parte la problemática del Centro Histórico se ha convertido en un tema de debate y discusión dentro de las políticas urbanas de la ciudad. Esto tiene que ver con el creciente deterioro que viene sufriendo como consecuencia de hechos sociales, económicos y naturales, así como de los procesos de modernización que ha debido soportar en su momento.

Pero también por la degradación de las condiciones de vida de los estratos menos favorecidos de la población que tienden a concentrarse en zonas que cuentan con cierta dotación de equipamiento y servicios. Existe la formación de una conciencia que promueve el desarrollo y la conservación de los centros histórico-culturales de nuestras ciudades.

De otro lado cabe anotar el avance de una nueva concepción de la planificación urbana que incorpora, dentro de sus postulados, la temática de los centros históricos al de la centralidad urbana y los nuevos análisis del problema nacional que incorporan el respeto a las distintas identidades étnico-culturales.

¹ Diario HOY, 8 de Diciembre de 1993.

Como resultado de estas discusiones se deben superar aquellas visiones que parten de lo monumental como hecho inicial y definitivo abstrayendo los contextos económico, sociales e históricos. De allí que interesa plantear algunos aspectos básicos que permitan encontrar una salida a los problemas que se viven desde fines de la década de los años ochenta y también debatir la ideologización que se ha dado del tema.

DE LA ESPACIALIDAD A LA TERRITORIALIDAD

Dentro del concepto centro histórico, el Centro se define como un lugar, un espacio, un escenario y, en la relación con lo histórico, por la concepción espacialista que tiene, es la parte determinante. En esta perspectiva lo que define "la cuestión central" son los valores arquitectónicos y urbanos, como atributos de "centralidad" y no una relación social.

Las visiones más difundidas parten del privilegio de lo físico-espacial, con cuatro alternativas secuenciales: primera, la consideración de un monumento arquitectónico aislado e interior, inicial-

mente religioso y luego civil; segunda, la visión del monumento dentro de un entorno urbano exterior como una plaza; la tercera, el reconocimiento de este entorno (estructura urbana) como monumento; y la cuarta, que parte de la inexistencia de continuidad espacial entre monumentos singulares.

Este avance se consigue cuando se incorporan ciertos núcleos urbanos y monumentos aislados como los de la Mariscal Sucre y las cabeceras parroquiales sin que exista entre ellos proximidad espacial; pero desgraciadamente asume un manejo maniqueo de la historia que reserva su exclusividad para el norte, donde habitan los sectores pudientes (historia oficial).

DE LA TEMPORALIDAD A LA HISTORICIDAD

Congruente con lo anterior, lo histórico ha sido conceptualizado también como un lugar, un hito, un momento o un período. De esta manera no sólo que se termina privilegiando una etapa, generalmente la de su "génesis", sino también congelando el proceso. Es decir, se persigue el retorno a las condiciones

iniciales, como reminiscencia de que “todo tiempo pasado fue mejor”.

Allí el peso de lo colonial, al extremo de que se asocia, como si fueran lo mismo centro histórico y centro colonial, con lo cual lo colonial se reduce a un “estilo” y pierde su condición histórica particular.

La recuperación de la historicidad que el concepto encierra es muy importante, porque no debe referirse exclusivamente al período colonial como la única fuente de la cualidad de Centro histórico, ya que éste, así como no comienza ni termina en la colonia, tampoco se reduce y termina en lo espacial. Esta redefinición implica un reconocimiento de la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos contradictorios y conflictivos que tiene miles de años de existencia.

Esta proposición temporal tiene dos versiones: la una, tecnocrática, que expresa posiciones conservacionistas a ultransas mediante una jerga que utiliza los conceptos de restauración, reconstrucción, rehabilitación, rescate, revitalización, reconquista, etc.; y la

otra que lo concibe como un testimonio del pasado, que debe ser recorrido: las propuestas turísticas, la realización de museos, la eliminación del vendedor ambulante, etc.

DE HERENCIA A PATRIMONIO

Dentro del concepto de Centro Histórico aparece con notable peso la noción de heredad de una comunidad y de un período específicos, hacia un presente inmutable y a una sociedad homogénea (nacional o mundial). De esta manera, lo patrimonial pierde su condición histórica por ausencia del sujeto patrimonial. Su rescate significa responder a las preguntas de quien, o sea el sujeto social al que le pertenece, y para quien, o sea el destinatario final.

El sujeto social patrimonial ha sido definido bajo dos relaciones: la una frente al Estado y la otra al área propiamente dicha. En el primer caso tenemos, por ejemplo, las políticas y las declaraciones de custodia nacional y mundial realizadas por los estados nacionales y ciertos organismos internacionales como la UNESCO.

En el segundo, endógenamente se percibe la propuesta de los llamados genuinos habitantes o trabajadores del CHQ, que propugna que el hecho material sólo se garantizará si los elementos culturales allí contenidos se preservan a través de su participación.

Exógenamente se expresará a través de la "reconquista", propias de los sectores de capital, o la "toma", de los sectores medios. En uno y en otro casos, estas posiciones se han generalizado a partir de ciertos portavoces prestigiados que, en última instancia lo que reivindican es una posición de sectores externos a la zona en mención.

El concepto centro histórico debe expresar el lugar de encuentro o el eslabón que integra el pasado con el futuro deseado, a través de su actual presencia. Esto es, un proceso social que contiene las distintas fases históricas por las que atraviesa la ciudad y donde el sujeto patrimonial asume la propuesta del derecho a la ciudad democrática.

Todos tenemos derecho al disfrute del centro histórico en tanto que la condición patrimonial proviene de su democratización.

Una integración arquitectónica...y política

LA CASA DE GOBIERNO¹

La búsqueda de la seguridad presidencial rompería con la trama urbana del Centro Histórico.

Mientras “la Unidad Republicana ha decidido solicitar su ingreso al Partido Conservador, renunciando a su posición de centro” -según comentaba Mauricio Gándara-, la Vicepresidencia de la República busca amparar al Presidente en el centro de Quito. Sin duda se trata de dos caras de una misma moneda.

Las resoluciones de fusión de las dos tiendas políticas se produjeron en sendas asambleas de cada uno de los partidos y contaron con los auspicios del presidente de la República, Sixto Duran Ballén, y del vicepresidente Alberto Dahik, máximos dirigentes de las dos

agrupaciones políticas. Con esto los dos partidos de Gobierno buscan unirse en uno solo que, según la prensa nacional, debería denominarse Puruchupa.

Sin embargo, esta unificación requiere de un espacio en común: la casa de gobierno. De allí que también se busque la fusión del Palacio de Carondelet con el antiguo edificio de correos, logrando de esta manera mayor proximidad de la vicepresidencia con la presidencia. Pero esta integración, al decir de sus mentores, exige cambios adicionales como el cierre de las vías adyacentes, la remodelación de los actuales edificios y la adquisición de algunos bienes circunvecinos.

EL NUEVO RUMBO

Sin duda que los dos hechos tiene aspectos a favor y en contra, y expresan el

¹ Diario HOY, 15 de Diciembre de 1993.

nuevo rumbo que la modernización empieza a tomar. La reducción del número de los partidos políticos aparece como buena y mucho más, si ella implica un claro posicionamiento ideológico: el neo-conservadorismo. El traslado de la vicepresidencia de la República al Centro Histórico tiende a fortalecer simbólicamente el carácter central de la zona y si se lo hace de acuerdo a las normas vigentes, apoyará al proceso de restauración que Quito viene impulsando desde 1988.

Pero lo que se observa en el trasfondo de ellos es que tales procesos conducirán inequívocamente a que el Vicepresidente se aproxime raudamente al centro: de la ciudad, de la política y del gobierno. En otras palabras y siguiendo a Jacinto Velázquez, estos dos hechos nos muestran que tienen una misma raíz: "Dahik se toma todo el poder político".

DOS RAZONES

Para fundamentar el proceso de construcción del complejo administrativo de la presidencia-vicepresidencia se argu-

mentan dos razones de fondo: las necesidades de modernización y el mejoramiento de la seguridad presidencial.

La última puesta al día del edificio presidencial se realizó en el año de 1959, evidenciando a esta época de la historia nacional que sus adecuaciones resultan insuficientes. La obsolescencia funcional de la construcción es evidente, sobre todo frente a la ampliación, complejidad e innovación de las actividades que exigen los nuevos tiempos. Pero también porque se ha producido un desarrollo de las tecnologías e infraestructuras en las cuales estas funciones se asientan. Es decir, es innegable que se requiere una readecuación de la base material de la Presidencia.

También se plantea el tema de que el edificio no brinda las condiciones de seguridad que la presidencia requiere. Aquí es necesario señalar que los gobiernos de origen socialcristiano han tenido siempre este problema. Primero en la administración del Presidente Camilo Ponce, el Arquitecto Sixto Durán hace una intervención a fondo; luego el Ing. León Febres Cordero realiza algunas inversiones y ahora el Arq. Durán

Ballén intenta realizar una mayor que incluso tiene implicaciones urbanas. Habría que preguntarse el porqué de esta constante.

LAS OTRAS VIEJAS INSEGURIDADES

Frente al problema de la inseguridad presidencial parece que atraer a la vicepresidencia podría generarle mayor compañía, pero ello no debería llevarle a descuidar las enseñanzas dejadas por Velasco Ibarra. Como así tampoco, este encerrarse resuelve los problemas de fondo que debería enfrentar: la inseguridad social y la inseguridad ciudadana que están a la orden del día. Pareciera que la “operación látigo” y las políticas de la Ministra Butiñá empiezan a tener efecto.

No se puede desconocer que una buena restauración en términos urbanos podría fortalecer simbólicamente al Centro Histórico de Quito y apoyar sus políticas de rehabilitación. Y esta propuesta sería mucho mejor que aquellas que en otras épocas circulaban con el fin de reubicar la presidencia fuera del centro de la ciudad.

Para lograr una rehabilitación armónica, porqué no poner en funcionamiento la comisión que fue creada en el gobierno anterior, de la que formaban parte representantes del Presidente de la República, del Instituto de Patrimonio Cultural y del Municipio de Quito?. En aquella época incluso se iniciaron los estudios que contaban con algo de financiamiento.

Pero esta propuesta de fortalecimiento simbólica se contradice en la actualidad porque el presidente ha decidido diferenciar el lugar de su residencia con el de trabajo, al residir en su vivienda habitual. Pero acaso en la función presidencial es posible esta diferenciación? Sin embargo, así como no se puede desconocer que esta situación ya ha operado en otras ocasiones, se debe relieves la decisión del actual Alcalde de Quito de residir en el centro.

Es absolutamente cierto que la Presidencia requiere de espacios más amplios y funcionales. Pero también lo es la restauración de acuerdo a las necesidades actuales y según las normas vigentes. Eso significa que, por ejemplo, se debería desmontar la parte superior

del Ministerio de Gobierno que genera una fachada poco integrada al contexto y se podría incorporar el edificio del Correo central mediante una propuesta global. No se justifican y no son necesarios los edificios municipales del costado sur (Cuartel Real de Lima y de la Antigua Universidad) y del lado norte (Convento de las Concepciones).

Quizás, y si se requiere mayor espacio, se podría pensar en reubicar alguno de los muchos colegios de la zona y en reutilizar ciertas casas hacia la zona occidental que incluso permiten una mayor accesibilidad al propio palacio y reducir el área de bodegas que existe. No debemos olvidar que la casa recién incendiada en la calle Chile fue la antigua Casa Presidencial.

LO INACEPTABLE

Pero lo que sí es inaceptable, desde todo punto de vista, es la construcción de pasos aéreos y/o la apropiación de las calles Espejo y Chile, porque significaría la ruptura de la trama urbana, que

es uno de los pocos vestigios coloniales que aún le queda al Centro Histórico de la ciudad. Propuestas similares fueron desarrolladas en Lima y Bogotá, con deficientes resultados urbanos y pocas mejoras reales en las condiciones de seguridad.

Una intervención urbana de estas características significa romper la articulación este-oeste en el Centro Histórico, con lo cual los problemas más graves de circulación que se desarrollan sobre el eje norte-sur se agudizarán. Implicaría una reestructuración total del sistema de transportación y un incremento de la segregación, por separación de la zona occidental de la centralidad.

Existen suficientes antecedentes de que a pretexto de la modernización se busque eliminar el patrimonio nacional que ha dado a nivel mundial tanta resonancia: la construcción de los edificios Pérez Guerrero o del Teatro Atahualpa; la destrucción de la biblioteca Nacional o de la casa de Navarro y, ahora, la pretendida ruptura de la trama urbana, entre otros casos.

El debate sobre el carácter de la urbe

SIETE HIPOTESIS SOBRE LOS CENTROS HISTORICOS Y EL RENACIMIENTO DE LA CIUDAD¹

Porque los centros históricos son los lugares donde se produce la mayor suma de valor al pasado, no son ni pueden ser inmutables.

Durante estos últimos años el tema de los Centros Históricos ha cobrado vigencia en el concierto de América Latina. Ha ocurrido por la propia degradación que van sufriendo, por los problemas de identidad que genera el modelo aperturista que se implanta, por las políticas privatizadoras que tienden a reducir la presencia del Estado, entre otras.

Es un tema obligado de debate en la región. De allí que en estos días y gracias a la edificante presencia de gente como Hernán Crespo y de instituciones especializadas como la UNESCO, el IILA y el Municipio de Quito se hayan dado cita expertos de distintos lugares de Latinoamérica, España e Italia para revisar los problemas y las alternativas que se están planteando en algunos países de la región.

Quito y sus áreas históricas son un escenario extraordinario para este evento, en tanto es un gran laboratorio para extraer conclusiones sobre su funcionalidad y las políticas posibles. Es por ello que quiero compartir 7 hipótesis que

¹ Diario HOY, 26 de Enero de 1994.

surgen de la reflexión de una experiencia práctica de gestión.

DE LA TEMPORALIDAD A LA HISTORICIDAD

¿Cuándo el Centro Histórico se convierte en objeto específico de estudio e intervención dentro de una ciudad? Responder esta pregunta supone reconocer su carácter histórico, pues tiene un origen y un desarrollo y, también, requiere remitirse a la historia, para conocer cuándo se configuran las áreas históricas y cuándo se diferencian éstas de la ciudad y de la centralidad urbana.

Lo histórico no es un momento y mucho menos el referido a su nacimiento. La búsqueda de las condiciones de origen en el marco de la concepción idílica de que "todo tiempo pasado fue mejor", conduce a que el propio fenómeno pierda su dinámica, a que se congele su devenir. Para ello se desarrollan posiciones conservacionistas, que utilizan una jerga en la que el prefijo "re" juega un rol central: restauración, rescate reconstrucción, rehabilitación, revitalización, reconquista, etc.

El período colonial aparece como la fuente determinante de la cualidad de Centro histórico, al extremo de que se asocia centro histórico a centro colonial, con lo cual lo colonial pierde su condición de relación social histórica y se restringe a lo espacial. El Centro Histórico, así como ni comienza ni termina en la colonia, tampoco se reduce y concluye en lo espacial. Su redefinición implica un reconocimiento de la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos contradictorios y conflictivos que tiene miles de años de existencia en permanente transformación.

DE LA ESPACIALIDAD A LA TERRITORIALIDAD

Lo central es definido como un espacio o escenario que, en la relación con lo histórico -por la concepción espacialista- es la parte determinante. Así, los atributos que definen la cuestión central no son las relaciones sociales y sí los valores urbanos y arquitectónicos.

Se privilegia lo espacial a través de la consideración monumental: arquitectu-

ra aislada, inicialmente religiosa y luego civil; arquitectura en un entorno urbano exterior como una plaza; y, el entorno urbano como monumento (estructura urbana).

Toda ciudad y toda la ciudad son históricas, porque todo lo que ocurre en ella y ella misma son historia. Es la historia la que construye la ciudad. Ello significa que cada rincón, cada porción de la ciudad y la ciudad como un todo son históricas. Mientras la historia construye las cualidades de la centralidad y sus formas, son ciertas centralidades que se forman las que especifican las condiciones que definen a los centros históricos. Esto significa que, por ejemplo, la organización comunal, las festividades culturales y lo natural, deben inscribirse también en esta consideración.

DE HERENCIA A PATRIMONIO

En el concepto de Centro Histórico debe aparecer la noción de heredad, para que lo patrimonial recupere su condición histórica y su sujeto social. Su rescate significa responder a las preguntas

de quién es el sujeto social al que le pertenece, y para quién se destina finalmente.

El sujeto social patrimonial se define en relación al Estado y al área propiamente dicha. En el primer caso tenemos las políticas y declaraciones de custodia nacional y mundial realizadas por los estados nacionales y por ciertos organismos internacionales (UNESCO). En la segunda, están los que se reclaman ser los genuinos habitantes o trabajadores, y los que plantean que la rehabilitación sólo se garantizará a través de la participación de ellos. Pero también están los grupos sociales externos a la zona, tales como el capital que plantea la "reconquista", o los sectores medios que plantean la "toma".

Si se parte de que lo patrimonial hace referencia al sujeto patrimonial que lo produce, transforma y lega, podemos convenir que las ciudades, en su totalidad y en sus partes, concentran un valor y un conjunto de recursos que deben transmitirse socialmente hacia el futuro. En la base de la propuesta está presente la necesidad de construir el derecho a la ciudad democrática y un

sentido de responsabilidad generacional de cara al futuro.

EN LA CIUDAD, SON LOS CENTROS HISTÓRICOS LOS QUE MÁS CAMBIAN

La ciudad es el producto más extraordinario que ha creado la humanidad, no sólo por los beneficios que trae, sino también porque mientras más se la consume más se reproduce. Está en permanente producción y nunca se acaba de construir. Por este carácter y porque los centros históricos son los lugares donde se produce la mayor suma de valor al pasado, no son ni pueden ser inmutables.

Los centros históricos son la parte más dinámica de la ciudad, el lugar que más cambia. Allí radica una de sus cualidades más importantes, porque lo que hace es condensar la historia al ser la síntesis de múltiples procesos urbanos de cambio y el anclaje hacia los futuros. Su futuro no puede detenerse y es por ello que las propuestas deben seguir esta línea de transformación.

EL ÁMBITO DE LA DIVERSIDAD

Los Centros Históricos -por definición- concentran la diversidad, son heterogéneos y deben seguir siendo para que no mueran. Tienen y deben tener múltiples funciones urbanas, ser policlasis-tas, ser multiculturales y sumar historias. Son un lugar de encuentro del pasado con el futuro, un escenario de tensión entre la riqueza de su cultura y la pobreza económica de su gente.

Por ello, diseñar políticas alternativas para los centros históricos significa trabajar en un objetivo contradictorio: desarrollo/conservación, que en épocas de crisis llega al extremo de sobrevivencia/preservación.

LEGITIMIDAD E IDENTIDAD

Los Centros Históricos por ser síntesis de la historia urbana, acumular la simbología de múltiples poderes y tener un sujeto patrimonial, construyen o destruyen identidades. Por ello la gestión urbana y el gobierno de la ciudad debe necesariamente tener una política frente al Centro histórico, de tal manera

que pueda construir su propia legitimidad y fortalecer las múltiples identidades que tienen los sujetos patrimoniales al asumir su derecho a la ciudad.

PLANIFICAR LA CIUDAD CONSTRUÍDA

El urbanismo y la cultura urbana que hemos heredado fueron construidos para la expansión urbana. Por eso sinónimo de urbanizar ya no es producir ciudad nueva donde previamente no existía. Hoy más que nunca se ve la ne-

cesidad de planificar lo existente, de urbanizar lo urbano, de diseñar la centralidad.

Corolario: Generalmente las ciudades tienen en su centro histórico al origen de su vida y así como se desarrollaron con el paso de los años, hoy deben retomar sus pasos desde estas raíces. El renacimiento de la ciudad solo se logrará si se planifica desde el centro -con el máximo respeto a su historia y a sus gentes- en base a la movilización de los recursos que le son propios a la nación.

El proceso que ha atravesado el centro histórico

DE SU NACIMIENTO A LA VALORACION SIN FIN¹

***En el centro histórico
conviven la notable riqueza
y valor históricos con la pobreza
y la marginalidad social.***

El centro histórico de Quito no existió siempre. Su pasado remoto si bien se ubica en las épocas prehispánica y colonial, su origen o nacimiento como tal se encuentra en los albores del siglo pasado y a principios de éste cuando el centro histórico se diferencia de la ciudad.

Será el resultado del proceso contradictorio de homogeneización interna producido por la densificación y con-

solidación de la zona, en contraposición a la heterogeneidad externa proveniente de la expansión urbana, propios de una sociedad crecientemente desigual. De esta forma, se gestan las condiciones internas (cualidades propias) y externas (oposición y contraste) que permiten definir al centro histórico.

Este planteamiento es de enorme importancia, porque la temporalidad que el concepto encierra ya no se referirá, exclusivamente, al período colonial como la única fuente determinante de la cualidad de centro histórico, así como tampoco desconoce la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos conflictivos.

¹ Diario HOY, 23 de Marzo de 1994.

EN EL 30, LA PROBLEMÁTICA

Un segundo momento se inicia en la década del 30 con la tugurización: hacinamiento, densificación e inquilinato, redefiniendo el espacio homogéneo no solo por su notable riqueza y valor histórico, sino también por la concentración de la pobreza social. Esta tensión la convertirá en problemática de pensamiento e intervención con particularidades propias.

La crisis del modelo de agroexportación y la consecuente expulsión de la población agraria-campesina ubicada en las zonas en crisis de la hacienda, da lugar a la emergencia de un fenómeno que tiende a variar históricamente la composición social de la ciudad: la presencia del subproletariado con sus nuevas formas de inserción residencial, entre las que se destaca el tugurio.

EN EL 60, DIFERENCIACIÓN CENTRO URBANO Y CENTRO HISTÓRICO

El tercer período se caracteriza por la diferenciación entre centro urbano y centro histórico, producto del tardío

proceso de modernización capitalista del país y de la crisis de centralidad urbana que tiene lugar desde la década del sesenta. La tardía crisis de centralidad permitió mantener el centro histórico en condiciones relativamente buenas, al menos en relación a lo que ocurrió con otros centros históricos de América Latina que prácticamente desaparecieron.

Desde la década del 60 se inicia el proceso de desconcentración de las actividades urbanas del centro histórico hacia la zona de La Mariscal Sucre, bajo la forma de sucursales del comercio, la administración, la banca y la burocracia. Esta desconcentración de las funciones urbanas modifica las relaciones entre el centro y la periferia, conduciendo al apareamiento de una nueva centralidad en la Mariscal, distinta a la del centro histórico.

Así aparece por primera vez la diferenciación entre centro histórico y centro urbano, que conduce a la redefinición de la problemática urbana y al reconocimiento expreso en la formulación de políticas. A partir de este momento el Municipio reconocerá al centro históri-

co como un problema con características propias y particulares que debe ser enfrentado desde la perspectiva de la planificación. El enfoque que prima es el de un área homogénea especial, que debe ser tratada con políticas espaciales, con énfasis en lo turístico-monumental.

EN EL 70, LA CRISIS DEL CENTRO HISTÓRICO

El último período, el de crisis del centro histórico, se inicia en la década del 70, cuando con la producción y exportación petrolera el Estado logra generar una capacidad de respuesta inusitada y la sociedad civil tiene una expansión en la demanda. Quito, en este contexto, por ser la capital de la República y asiento principal del Estado, sufre un profundo impacto.

Existe un flujo significativo de inversiones, principalmente para obras viales (túneles, Av. Pichincha, etc.), que producen fisuras en la traza urbana del Centro Histórico. Los precios de los terrenos del sector recuperan transitoriamente su valor, generando directa e indirectamente, un violento proceso de

expulsión de la población tugurizada hacia los extramuros de Quito, dando lugar al nacimiento de los llamados barrios periféricos, que unidos a la liberación de ciertas ataduras de la urbanización, producen una expansión urbana sin precedentes y nuevas relaciones entre el centro y la periferia.

Para mediados de la década del 70, es más bien el proceso de descentralización de ciertas funciones urbanas -sobre la base de la creación y/o traslado de algunas matrices comerciales, bancarias y administrativas hacia La Mariscal Sucre- que el centro histórico recibe un rudo golpe. De alguna manera, se convierte en el centro popular de la informalidad a todo nivel y en la simbología de un poder religioso y político en decadencia que da paso a nuevas formas de representación e identidad.

Este proceso busca inútilmente ser revertido cuando ciertos actores sociales redescubren que el centro histórico es un mercado que no se lo debe descuidar, como se lo había hecho. Es así que se inicia la llamada reconquista, entendida no como el regreso de ciertos sectores de altos ingresos a residir en la

zona mencionada; sino como la búsqueda de los mercados perdidos por parte de ciertas formas de capital (bancario y comercial).

En este contexto se produce la declaración de Quito como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO, con lo que sus valores trascienden el nivel local y nacional al ámbito internacional. Sin embargo, justo es reconocer que se trata de una propuesta externa que no tiene referente en una política interna.

El advenimiento de la recesión económica, a inicios de la década del ochenta, aportará nuevos elementos a la crisis, principalmente por la subordinación de las políticas sociales al sector externo de la economía, por la restricción financiera y crediticia, por la contracción de la capacidad de respuesta estatal, entre otras. Pero, también, por

la presencia de una crisis de gobernabilidad en el marco de una administración municipal con manifiesta incapacidad de gestión (1984-88).

El terremoto de marzo de 1987 confirma el nivel más alto que alcanza la crisis en la zona y evidencia que este tipo de sucesos no pueden ser vistos como fenómenos episódicos y naturales, puesto que trascienden lo coyuntural a lo histórico y lo natural a lo social. Sus efectos continúan hasta la actualidad en los órdenes sociales, económicos, arquitectónicos y tienen mayor repercusión en los sectores populares. De esta manera, el sismo añadió un factor natural a los socio-económicos y sus secuelas marcan el nivel más alto al que llega la crisis.

A partir de 1988 otra es la historia que se empieza a escribir en el centro histórico de Quito. Es el inicio de la valoración sin fin.

LOS GRANDES TEMAS

Entrevistas



Algunas obras para reflexionar sobre la ciudad

LECTURAS URBANAS¹

Frente al escaso nivel de publicaciones que se evidencia en estos últimos meses, se han producido algunos libros que merecen debatirse.

El día lunes pasado Edgar Freire Rubio, como regular y sistemáticamente lo hace, nos muestra un balance de la actividad bibliográfica con la siguiente sentencia: "Las cifras siempre son elocuentes. En 1992 se editaron 312 libros y 126 revistas; en 1993 258 y 136, y en 1994: 236 libros y 152 publicaciones periódicas. Como se puede apreciar el resultado es magro y deprimente. Cada año decrece la producción del libro

ecuatoriano. El Nuevo rumbo cultural tampoco ha dado una respuesta alentadora al autor nacional."

Sin embargo y a pesar de este desalentador y objetivo panorama, en estas últimas semanas se han publicado cuatro libros de buena factura que, de una u otra manera, tienen que ver con la ciudad y sus problemas. Bien vale la pena recuperarlos por su calidad de contenido y por el esfuerzo editorial.

CASAS DE ECUADOR **de Rolando Moya y Evelia Peralta**

Es un libro de TRAMA, de su Serie de Arquitectura, y tiene una estructura compuesta por dos secciones: una in-

¹ Diario HOY, 13 de Julio de 1994.

troducción, en la que los autores hacen un análisis de la vivienda en una triple dimensión: evolución histórica, interrelación al entorno y características internas. Estas dimensiones están presentes también en la reflexión del caso ecuatoriano, como contexto a la vivienda contemporánea.

La segunda sección presenta secuencialmente las viviendas seleccionadas, dos por arquitecto y cada una tiene: una descripción de la casa, las plantas arquitectónicas y una ilustración fotográfica. Respecto de la selección nos asaltan dos inquietudes: A. No están todas las casas que deberían estar: si el libro se refiere a las casas del Ecuador, se percibe una omisión de ciertas casas de otras regiones. Pero también hacen falta casas "experimentales", populares y rurales. Sin duda que eso da para otro libro y creo que bien valdría la pena hacerlo. B. Pero también hay otras casas que no deberían estar...

Un capítulo aparte merecen Evelia Peralta, Rolando Moya y TRAMA. El próximo año cumplen 20 años por estas tierras y sus aportes a la arquitectura ecuatoriana son notables: concursos,

libros, revistas, alumnos, bienal de Arquitectura, etc. El Colegio de Arquitectos bien haría en reconocer esta labor familiar, que mucho ha significado para la ciudad y el país.

BICENTRALISMO Y POBREZA EN EL ECUADOR de Marco Antonio Guzmán

Se trata del Volumen 43 de la Biblioteca de Ciencias Sociales de la Corporación Editora Nacional, que ha sido posible gracias a la Universidad Simón Bolívar y a la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El trabajo nos presenta un análisis de los niveles de vida de Quito y Guayaquil frente al País. Es una perspectiva metodológica sustentada que no le debe gustar mucho al Mat. Illingworth, por la contundencia de la información estadística y la calidad interpretativa. Es una radiografía de la pobreza nacional que tiene como base al proceso de concentración y exclusión del que ni Quito ni Guayaquil se salvan.

Es interesante el uso que se hace de los conceptos de bicentralismo y de pobreza para explicar los desequilibrios es-

estructurales que vive el país. La concentración de los recursos públicos y privados en las ciudades primadas y la acción del Estado en su conjunto conducen a este estado de cosas. Pero el autor no se queda en la contemplación. Formula algunas salidas que tiendan a la búsqueda del equilibrio y equidad, sobre la base del desarrollo rural, la descentralización, la participación de la sociedad civil, la redefinición de competencias del estado, mayor coordinación, redistribución de recursos, entre otros.

LEXICO POLITICO ECUATORIANO, de varios autores

El trabajo realizado por ILDIS en sus 20 años de vida en Ecuador ha sido verdaderamente importante, que no puede desligarse de la historia de las Ciencias Sociales. Es una institución que nos muestra la madurez de la mayoría de edad. Muchos eventos, publicaciones, debates, etc. así lo atestiguan.

Como no podía ser de otra manera, para festejar su aniversario ha decidido continuar por la senda positiva.

Ha publicado el Léxico Político Ecuatoriano, con el concurso de cerca de 60 autores pacientemente coordinados por Galo Chiriboga y Darlic Mardescic durante más de 2 años. El libro contiene aproximadamente 50 conceptos claves, tratados por personalidades políticas académicas, dirigentes gremiales, institucionales y de opinión. Cada tema ha sido tratado en un promedio de 6 páginas y se cuentan entre otros: ciudadanía, descentralización, federalismo, municipio, nación, pueblos de indios, sociedad civil y violencia.

PUEBLOS DE INDIOS, Coordinador Ramón Gutiérrez.

Publicado por ABYA-YALA (cuando no, diríamos), el libro recoge en sus 587 páginas 12 trabajos que buscan mostrar el "otro urbanismo de la región Andina". Otro en términos de que nuevas formas interpretativas provenientes de la confluencia de la etnohistoria, arqueología, antropología, demografía, están permitiendo descubrir un segmento de la historia urbana que había sido soslayado: los pueblos de indios.

En el trabajo de Rosemarie Terán y Alfonso Ortiz sobre las reducciones de indios en la zona interandina de la Real Audiencia de Quito, se encuentran constantes de la urbanización que perviven hasta la actualidad. "El sistema de control de la masa indígena sometida se llevó adelante mediante un doble proyecto el ciudadano y el poblacional: nucleación de la gente hispánica en ciudades y de la indígena en los pueblos."

**MANEJO DEL SUELO URBANO,
varios autores**

La Oficina Regional Para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, que tiene su sede en Quito, acaba de publicar su primer volumen de la Serie denominada "Gestión Urbana", sobre el tema de El manejo del Suelo Urbano.

En el libro se busca comprender la relación entre suelo y urbe, dentro de una perspectiva de gestión de la ciudad latinoamericana. Para ello se enfoca temas como los de planificación urbana estratégica, catastros, sistemas de información geográficos, regularización de suelos, impuesto prediales, vivienda, etc. Todos estos temas tratados a través de estudios de casos de ciudades latinoamericanas. Son 415 páginas que recogen discusiones que se llevaron a cabo en la ciudad de Cuenca con la presencia de más de 40 asistentes provenientes de América Latina, Estados Unidos y Europa.

Si el Ecuador se ha convertido en un país urbano, es de esperar nuevos trabajos sobre nuestras ciudades que, evidentemente, requerirán del estímulo estatal.

Las identidades complementarias de Jordi Borja

“PORQUE EXISTEN GANAS DE CAMBIAR”¹

América Latina tiene la vitalidad, por eso cada vez que vengo es como si me inyectaran vitaminas.

Jordi Borja es un polifacético personaje de la ciudad mundial. Estudió Derecho, Sociología, Geografía y Urbanismo, ha escrito innumerables libros y ejerció los cargos técnicos y de responsabilidad política más altos en Barcelona. Se encuentra en Quito, gracias al apoyo del Programa de Gestión Urbana, para dictar un curso en el Instituto de Capacitación Municipal y discutir posibilidades de cooperación con la Municipalidad de Quito sobre planificación estratégica. Con este motivo tuvimos la oportunidad de establecer el siguiente diálogo.

Para Jordi Borja siempre será un misterio el origen de las inclinaciones profesionales. Recuerda que de niño sabía de memoria los nombres de las calles porque iba a todas partes llevando los encargos del pequeño comercio que tenían en casa, mientras con placer descubría progresivamente la ciudad. “Era una sensación sensual la calle, los tranvías, las plazas, la gente... que posteriormente me llevó a escribir un texto muy autobiográfico llamado “La Ciudad conquistada”, que se refiere a como un adolescente puede apropiarse de la ciudad.

La ciudad proporciona satisfacciones en la actividad política y académica, porque mientras las personas de gobierno se encuentran a distancias muy grandes de lo que hacen y dicen, en la ciudad tienen gran proximidad porque se trabaja con la gente y sus querencias.

¹ Diario HOY, 1 de Junio de 1994.

En el prólogo de tu libro "Estado y Ciudad", el Alcalde de Barcelona, Pasqual Margall, señala que has combinado la acción y la reflexión. ¿Que opinas al respecto?

En un prólogo de un libro y si además lo escribe un amigo, aunque sea una personalidad, siempre se dicen cosas amables. Maragall probablemente cree que he tenido una magia especial para poder escribir, haciendo una actividad de acción. Eso quiere decir que a él probablemente le hubiera gustado hacerlo, pero por ocupar puestos de responsabilidad mucho más importantes que yo, no le ha quedado tiempo para ello.

Maragall nos pone a Manolo Castells como el que escribe, él como el que actúa y yo como el del medio. Bueno, Castells dice siempre que los dos formamos la persona completa, porque él es la teoría y yo la práctica. Yo creo que él ha sido también una persona de acción y como yo también escribe.

Frente a la pregunta de su relación como español con América Latina, me responde sin dilación: Yo soy catalán, soy

de Barcelona. Gracias a América Latina he podido establecer una relación más natural con la lengua española, porque la mía es el catalán. De niño iba a una escuela francesa porque mis padres no querían que fuera a una de la dictadura o a una castellana. Por tanto el castellano o español es mi tercera lengua. Yo entiendo y he acepto muchas cosas de España y he podido sentirme español gracias a América Latina.

Me interesa y me siento muy latinoamericano porque aquí se lucha más por el futuro que en Europa. Quizás Europa tenga una sociedad más instalada, conservadora y temerosa, porque tiene muchas cosas buenas que conservar. América Latina tiene la vitalidad, por eso cada vez que vengo es como si me inyectara vitaminas. Como decía André Breton, veo aquí deseos y fuerzas para combatir la pobreza sin mitificarla. Hay muchas ganas de cambiar las cosas, de hacerlas mejores, de transformar un poco la vida y la sociedad en la que se vive.

Si a esto se añade que a lo largo de estos años he participado en varios proyectos en los que he hecho muchos amigos, la relación con América Latina

es mucho más fuerte. Con Quito en distintos momentos hemos hablado de hacer algo conjuntamente. Cuando tu estuviste de Director de Planificación Municipal sentamos las bases para esto, incluso firmamos un acuerdo.

Luego de la constitución de 1978 nacen las comunidades autónomas. ¿Como las vez desde América Latina que se las piensa como modelo ha seguirse?

En España el fenómeno de las autonomías regionales tiene que ver con la crisis y falta de legitimidad del estado centralista, la existencia de comunidades históricas y la necesidad de ligar la democracia al reconocimiento de los derechos a una autonomía política, a una cultura propia y a un cierto nivel de autogobierno, que es parte de un proceso más general que se da en Europa.

Las autonomías regionales permiten una actuación pública más integrada, menos sectorializada y burocratizada, más conectada con los agentes económicos y sociales. Pero también refuerzan una identidad sociocultural que se

complementa con la de la nación. La gente necesita varias identidades y es bueno que existan niveles de integración comunitaria diferentes: se es simultáneamente de un barrio, de una ciudad, de una región y de un país.

En América Latina los países más grandes tendrán que reforzar el federalismo o la regionalización. Lo que se debe tener en cuenta es que no se pueden multiplicar los niveles a más de tres: local, regional y estatal. También es bueno que se entienda que cada vez que se descentraliza se debe centralizar y con esto no quiero decir que se deba quitar con una mano lo que se ha dado con la otra.

¿Porqué la descentralización está en boca de todos y no se la ve?

Con la descentralización pasa igual que con la democracia o los derechos humanos, que nadie los niega. Descentralizar cuesta dinero, no solo por que el mismo proceso es costoso, sino porque se descentraliza para hacer más cosas, para dar más servicios. Después se puede ahorrar dinero si se gasta menos en burocracia o se movilizan mejor los recursos.

Nadie está contra la descentralización, sin embargo las diferencias se plantean en el como se la hace, como se la paga, como se ubican los recursos. No se la debe plantear en abstracto y si a través de casos puntuales como, por ejemplo, la descentralización de la justicia a un nivel municipal, que si provoca escalofríos.

¿La planificación estratégica no es una nueva moda?

La planificación estratégica no busca definir un futuro con base a normas o dibujos, surgidos de una administración que autoriza o prohíbe, pero que no garantiza que se hagan las cosas. Si busca definir actuaciones que puedan hacerse y que generen dinámicas con acciones posteriores.

Es una planificación que en su proceso de elaboración, aprobación e implementación es más un contrato político-social que una norma. Un plan estratégico no es una ley, es un conjunto de acuerdos políticos entre administraciones públicas, agentes económicos, participación de organizaciones sociales, populares y universitarias, que tienen fuerza en su legitimidad y en la credibi-

lidad. Un plan estratégico derriba en actuaciones que toman los distintos actores económicos, políticos, sociales y culturales.

No creo que sea una moda. La humanidad avanza con pasos distintos pero unos no anulan a los otros. El planeamiento urbano ha dejado muchas cosas importantes, pero también limitaciones. El plan estratégico tiene sus problemas, sin embargo introduce nuevas dimensiones en un momento en que hay que hacer muchas cosas en el tejido urbano existente y no en un suelo virgen, en que se tiene una sociedad con diversidad de actores que tienen intereses distintos, que no hay una administración pública con protagonismo exclusivo de la acción pública. En este contexto tiene la virtud de apostar por la acción y por la concertación.

¿Se requiere de un acontecimiento mundial, tipo olimpiadas, para cambiar una ciudad?

Una ciudad a partir de un cierto tamaño y de una forma de centralidad, necesita ser atractiva internacionalmente.

Pero también las ciudades requieren periódicamente modernizarse, para ello se necesitan esfuerzos económico-financieros, políticos, administrativos - incluso sociales y psicológicos- que se los puede obtener más fácilmente con un gran acontecimiento. Barcelona ha crecido medio a saltos porque la acción pública ha estado siempre alejada del Estado y su tejido urbano es muy difícil de manejar por ser una zona muy ocupada. Crece a golpes: uno a fines del siglo pasado y otro en los años 20.

En los ochentas la ciudad entra en crisis: fuertes demandas sociales, culturales, políticas, de participación ciudadana, la pérdida de los puestos de trabajo. En 1979, después de 40 años de dictadura, la ciudad elige un gobierno de alianza socialista-comunista para que responda a estas demandas. Sin embargo la ciudad necesitaba dar un salto adelante para ser una urbe competitiva que atraiga inversiones y visitantes. Esto no solo requería de un esfuerzo económico, sino también de un cambio en la cultura política de la izquierda, a la cual no le interesaban las grandes intervenciones. En los primeros años le dimos prioridad al urbanismo de las pe-

queñas obras, pero nos dimos cuenta que esto no era suficiente.

Entonces se nos ocurrió lo de la olimpiada, que podía ser un gran acontecimiento que moviliza energías y recursos económicos, y es un evento socialmente bien visto, gracias a su carácter deportivo, internacionalista y universalista. Nadie estaba en contra. De esta manera se tenía un instrumento para exigir al Estado y al sector privado que inviertan, y a la ciudadanía se le ofrecía participar en un evento de gran interés.

¿Si no hubiera habido las olimpiadas?

Algo hubieramos inventado porque teníamos claro que algo debíamos hacer para movilizar recursos económicos y morales al servicio de un gran proyecto.

Con la Feria de Sevilla se siguió otro modelo. ¿Porqué?

Es que ellos son distintos. Incluso yo diría que el tipo de evento se prestaba más que el de Barcelona, porque era más largo. En Sevilla fue un operativo de Estado y en Barcelona de una muni-

cipalidad social. Fue una operación de urbanismo militar bien llevada, porque se debía actuar en el lugar que de las mejores condiciones para una actuación rápida sin meterse en el tejido urbano, ya que no les hubieran dejado hacer. En vez de ocupar la ciudad ocuparon una isla cerca de la ciudad y allí hicieron un trabajo técnicamente bien hecho y con mucho éxito.

A la ciudad le quedó un aeropuerto nuevo, un tren de alta velocidad que no tiene mucho sentido dentro de la red europea, una estación, algunos puentes, accesos mejorados y una isla equipada con una infraestructura que podría servir de parque tecnológico. El caso de Sevilla es un ejemplo de una intervención que se hace desde afuera, que por bien que se haga y por bien que salga, sus resultados son pequeños respecto a la inversión realizada. Fue una inversión pública superior en un 50% a la de Barcelona.

¿Qué dejó el campeonato mundial de España?

Dejó el recuerdo de un buen juego francés e italiano, la mejora de algu-

nos estadios, la confianza de que podemos organizar eventos y la imagen de la España democrática hacia el exterior. Son actividades más limitadas que las olimpiadas, pero bien utilizados pueden servir para resolver algunos problemas, generar una capacidad de organización y de cooperación público-privada y tener proyección hacia el exterior.

¿Quien quisieras que quede campeón Mundial de futbol?

A mi me gustaría que gane Colombia, porque es un país de gente simpática que está jugando buen futbol. A mi me gusta mucho el futbol bien jugado. ¿Quien va a ganar? no lo sé. Colombia tiene posibilidades, sin embargo el futbol especulativo que juegan los italianos, alemanes, argentinos en un campeonato mundial de futbol puede ser muy eficaz. Tienen posibilidades pero no me gustaría sólo por el futbol que practican. Otro equipo que tiene posibilidades y que me gustaría que gane es Brasil. Ya vez que soy muy latinoamericano...

La experiencia chilena

EL SUBSIDIO DIRECTO A LA VIVIENDA¹

En Chile el sector privado tiene un papel muy amplio en la oferta de soluciones.

Vicente Domínguez es un abogado chileno, especializado en Economía en Alemania, fue jefe del Comité Asesor del Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en el Gobierno del Presidente Alwin. Hoy se encuentra desarrollando actividades de consultoría en el país y le hemos pedido que haga un aparte en sus actividades para conversar sobre la experiencia chilena de subsidios directos para vivienda.

Respecto de las diferencias entre los gobiernos de Allende, Pinochet y Alwin en

materia habitacional, nos responde: “En la época de Allende se dio un gran impulso a la construcción centralizada de vivienda, a través de empresas constructoras estatales, que en su punto más alto llegaron a tener cerca de 50 mil trabajadores. En el año de 1972 se destinó una gran cantidad de recursos, pero para 1973 cayeron drásticamente. Hubo una profusión de subsidios encubiertos, que no reflejaban los costos absolutos, así como también poca defensa de la propiedad urbana, por lo que hubo mucha invasión de terrenos y tomas de viviendas construidas.

Esto cambió dramáticamente el gobierno militar, que lo primero que hizo fue desmontar el aparato estatal y reducirlo bruscamente. Se ensayaron algunas po-

¹ Diario HOY, 3 de Agosto de 1994.

líticas que no dieron resultados, tales como la transferencia total a los municipios de los Comités Habitacionales Comunales, que fracasaron porque la descentralización no opera por decreto. En el año de 1978 nació el sistema de subsidios directos, al principio de manera tímida, pero a la altura de 1985 se impuso en forma total. Toda la acción estatal se realizó a través de subsidios directos aunque se mantuvo la ejecución directa del MINVU en el área de extrema pobreza.

Cuando asumió Alwin el Gobierno, el sistema se desarrolló con mucho más fuerza y sobre todo se amplió la cobertura hacia los más pobres, con la generación de un nuevo programa de vivienda progresiva. Yo diría que el sistema y la política habitacional se perfiló en mejor forma en la administración Alwin y además se la dotó de más recursos de manera que hoy día la cantidad de subsidios que se otorgan anualmente alcanza el número de 85 mil.

¿Que porcentaje de la oferta representa este número?

Corresponde aproximadamente a un 70% de la oferta de vivienda del país, que

en el último año llegó a las 115 mil unidades formales. A ello habría que agregar de 8 a 10 mil mejoramientos en barrios.

¿Cuanto se estima el déficit anual?

No hay déficit anual y si un déficit de arrastre. En realidad lo que ocurre en este momento es que la oferta disminuye el déficit. Se calcula que Chile tiene una generación de 80 mil nuevos hogares anuales y la necesidad de reposición de 15 mil viviendas. Esto suma 95 mil unidades requeridas anualmente, que frente a los 125 mil que estamos produciendo, tenemos una recuperación del déficit en 30 mil unidades.

¿Eso significa que es el único país de América Latina que reduce el déficit?

Yo no se si Costa Rica, que es posible que también lo esté haciendo. Pero en Sudamérica, sin ninguna duda.

¿Qué es y qué significan los subsidios directos?

El subsidio es una ayuda del Estado en dinero no reembolsable para que la fa-

milia pueda adquirir su solución habitacional por una sólo vez en la vida. Es un sistema de la formalidad y para la formalización, que es parte de una nueva política social.

¿El subsidio es exclusivamente para vivienda o puede ser también para adquirir terreno, mejorar la actual o proveerla de servicios?

Al momento es casi exclusivamente para vivienda o lotes con servicios mejorados, del tipo de la vivienda progresiva. Para mejoramiento y vivienda usada no llega al 5% del total de los subsidios.

¿Cómo evitar inmoralidades o clientelismo político en la entrega de los subsidios?

Es un instrumento peligroso si no se lo maneja bien. Hay que utilizar parámetros objetivos de selección, que no incluyan subjetividades en la autoridad pública que los concede. En ese sentido son muy válidos, por ejemplo, los ahorros previos del grupo familiar, tanto en tiempo como en cantidad, por ser fácilmente verificables y certificables. Sin embargo en los programas de extrema pobreza

hay que introducir algunos elementos de selección y medición de la pobreza, sobre todo cuando la oferta estatal es muy pequeña respecto a la demanda.

¿En el otorgamiento del subsidio directo que papel tienen los sectores estatal, privado y popular?

El sector privado tiene un papel bastante amplio en la oferta de las soluciones, porque es el encargado de ofrecer las soluciones y de asesorar a las personas para obtener los beneficios y financiar las viviendas. Los municipios tienen dos papeles: uno, la aplicación de una ficha de estratificación social y de medición de pobreza y, el otro, el desarrollo del programa de mejoramiento de barrios, que se aplican a veces con asesoría del ministerio cuando la comuna no tienen capacidad para impulsarlos.

Lo popular actúa a nivel de cooperativas, por ejemplo, a través de un modelo que se llama Cooperativas Abiertas de Vivienda o similares, que tienen una oferta del 12 por ciento. Si se une a este aporte otras organizaciones como la Corporación Habitacional de la Cámara de la Construcción y otras más, se puede llegar al 20 o 25%.

El Estado lo único que produce directamente son los programas de extrema pobreza denominados vivienda básica y vivienda progresiva, sin embargo ya tomó la resolución de abrirlos al sector privado. A mediano plazo, es decir unos cinco años, el Estado se habrá retirado totalmente de la ejecución directa, reservándose para sí las funciones normadoras y reguladoras.

En América Latina la oferta de vivienda ha ido de vivienda terminada, luego lotes con servicios y ahora subsidios habitacionales. ¿Qué opinión tienes de esta degradación?

Siempre hay una ecuación difícil de manejar en política de vivienda: el número de soluciones vs calidad de las mismas. Hay que manejar esta ecuación de acuerdo a la realidad existente en el país, a la demanda, al déficit que haya, etc. Claro que uno desearía entregar muy buenas soluciones habitacionales para todos los habitantes pero eso no es posible de acuerdo con los recursos de la economía. Es bastante mejor que una persona tenga acceso al agua, al alcantarillado, a un pedazo de

terreno donde pueda tener una caseta sanitaria que le permita autoconstruir su vivienda, a que no tenga nada porque se gastaron los recursos construyendo casas de 70 m².

¿Podrías sugerir algunas propuestas concretas que se podrían introducir en el Ecuador?

El sector de la construcción tiene que ser atractivo, para lo cual se deben retirar las múltiples piedras que tiene en el camino. Por ejemplo, los costos de las transacciones de los bienes inmobiliarios son altos. Pero también hay una tramitología de formalización de las operaciones larga y compleja que traen costos financieros adicionales. Por estas razones el proceso de construcción se expande más allá de lo razonable, por 5 o 6 meses más. Hay que darle un duro golpe a los costos de transacción eliminando los impuestos a la compra/venta -que más bien graban el ahorro-, rompiendo el sistema notarial monopólico haciéndolo competitivo y modificando los sistemas de otorgamiento de los permisos de construcción.

La imagen de un municipio grande según Jamil Mahuad

LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO¹

La continuidad sin duda es necesaria, pero se requiere de administraciones buenas y de un cierto consenso de la clase política alrededor de objetivos nacionales.

Mientras espero la cita para entrevistar al Dr. Jamil Mahuad, Alcalde Metropolitano de Quito, le escucho contar una anécdota que le ocurrió en su campaña electoral y que ilustra muy bien la tónica en que transcurrió el dialogo. Señala que en la lid democrática se encontró con un grupo de jóvenes que estaban parados en una esquina de la ciudad, a los cuales se les acercó con intenciones

proselitistas a preguntarles respecto de lo que se encontraban haciendo. A ello uno de los muchachos le respondió, con la típica sal quiteña, que estaban esperando a que pase el trolebus... Hoy, dos años después...

¿Cómo explicarse que los partidos políticos no tengan una propuesta sobre la Ciudad, cómo ven a la Ciudad?

Los partidos políticos tienen propuestas sobre muy pocas cosas. En general debaten temas de principios o ideológicos, siendo muy raro que enfoquen y formulen una propuesta concreta sobre éste tema. Por eso cuando distintos partidos políticos se turnan en el poder

¹ Diario HOY, 10 de Agosto de 1994.

municipal, terminan haciendo más o menos lo mismo. Sin embargo, entre los grandes temas del momento se encuentra el de la ciudad.

En el Concejo Municipal existen representantes de seis o siete partidos políticos, a los que se les pide se dediquen al servicio y no a la política. ¿Cómo se entiende esta situación?

Es un proceso de aterrizaje el que tiene una persona que entra al Concejo Municipal, porque entra a lidiar problemas cotidianos que requieren soluciones técnicas y de sentido común, lo cual no es patrimonio de ningún partido político. En el caso del Municipio de Quito, que está formado por técnicos de primer nivel, cuando se formula una propuesta para conocimiento del Alcalde o Concejo, se lo hace muy fundamentada. Cuando uno escucha la información, los estudios realizados, y las razones sobre, por ejemplo, el sistema de trolebus o del agua potable, es muy difícil desde el punto de vista del sentido común irse en contra de ellos por que se trata de proyectos completos.

En su trayectoria ha sido candidato presidencial, legislador, ministro y ahora Alcalde. ¿Cómo ve el paso por estas dignidades?

Cuando uno quiere manejarse como estadista, debe tener la capacidad de abstraer y generalizar, sin perderse en detalles. El reto para una visión nacional de gobierno son las grandes ideas provenientes de macroconcepciones, como las políticas macroeconómica o internacional, y además de la visión de una persona que está al frente, que marque el rumbo a caminar sin perderse en anécdotas o detalles.

En la medida en que se llega a problemas más concretos, las perspectivas cambian. Cuando hay que reparar las calles de una ciudad o impulsar proyectos específicos, es necesaria una visión general, pero con sentido muy práctico. Para mi ha sido muy importante pasar por el Ministerio, la Legislatura y ahora la Alcaldía, porque hay la posibilidad de integrar y de entender mejor las cosas. Un Alcalde tiene una estabilidad de cuatro años, un ministro de Estado no. Eso significa que puede programar y

corregir en el tiempo. No es una carrera de cien metros sino de diez mil, donde se pueden planificar las etapas de siembra y cosecha.

Pero también ha pasado por el sector privado.

El sector privado ha sido fundamental. Trabajé en algunos bancos donde las fechas y tasas de interés obligan a ser concreto. No es lo mismo pagar el crédito hoy que mañana. Una de las impresiones que tengo es que es mucho más fácil ser empleado privado que público. Su legislación permite la creatividad, no así el marco jurídico propio del Derecho Público, donde se puede hacer solo lo que le está permitido. A parte de la experiencia en los dos sectores, ha sido importante el haber nacido en una ciudad pequeña y vivido en Guayaquil. Esto me ha permitido percibir más globalmente al país y al centralismo existente. Si aún estando en Quito es difícil, me imagino lo que será para un Alcalde de otra ciudad que llega a Quito a realizar alguna gestión y le responden que venga al otro día. ¡Cuanto le cuesta esto al país!

¿Cómo se ve al centralismo desde Quito?

El Ecuador es un país centralizado y hay que dar una gran batalla para que cambie. Hay que romper con la idea de que sólo hay un grupo de gentes con capacidad de decidir, que son honestas y que además toman decisiones correctas. Mi visión es la de un Estado en el cual el Gobierno Central ponga las reglas del juego, defina las políticas generales, señale las metas y descentralice totalmente la ejecución de los programas de gobierno.

¿Cuál es la diferencia entre municipios grandes y pequeños?

Los Municipios grandes tienen mayores posibilidades que los pequeños, porque sus presupuestos son más grandes, pueden pagar mejores técnicos, crear departamentos y, frente al Gobierno Central, tienen la ventaja de manejar situaciones más conocidas con soluciones precisas. En cambio las ciudades pequeñas tienen problemas económicos con excesiva dependencia al Gobierno Central, baja capacidad para generar proyectos, pocos recursos, etc.

El Ecuador se ha convertido en un país de ciudades, como antesala al próximo milenio. El Alcalde de Barcelona dijo que en Siglo XXI las ciudades tendrán más poder. ¿Qué opinión le merece?

En la obra de John Neiswick, llamada La Paradoja Global, pronostica un siglo veintiuno con más de mil países. La base de su argumentación radica en que sólo el 10% de ellos tienen una base étnica, religiosa o histórica que los justifica como unidades totales. La mayoría de los Estados Nacionales son verdaderos conglomerados que se juntaron en un momento determinado y que, por tanto, no tienen porque ser eternos. Ello explica, por ejemplo, las nuevas concepciones aduaneras, fronterizas o de uso de pasaportes, y también el manejo de las economías locales en un concierto de readecuación de los bloques mundiales, donde las ciudades tienen algunas ventajas sobre los países porque comparten problemas comunes y son más fáciles de compartir sus propósitos. En estos días hemos visto este cambio, con la disputa por la sede de los Juegos Panamericanos, donde se enfrentaron las ciudades de

Bogotá, Santo Domingo y Winnipeg, y no tres países.

Pensando en el Ecuador urbano ¿Cómo se observan los gobiernos de sus ciudades? ¿Hay algunos ejemplos de municipios interesantes?

Creo que el caso de Quito es interesante porque ha sido un Municipio respetable, con la excepción que todos conocemos, que tiene liderazgo en la ciudad, una buena relación con sus habitantes y que trata de atender sus problemas. Creo que el trabajo hecho en Guayaquil por Febres Cordero lo es también, porque ese Municipio lo han destruido por décadas. La gran pregunta que queda es si podrá institucionalizar el manejo municipal o si regresará a lo anterior. Yo formulo votos porque eso no vuelva a ocurrir. La Alcaldía de Loja con Chato Castillo fue interesante, inició proyectos, tomó decisiones. Creo que en general el Municipio de Cuenca ha sido bien llevado. Hay buenos esfuerzos en Municipios pequeños como el del Tena, que está haciendo cosas importantes.

En general la gente está más o menos satisfecha con sus Alcaldes. Si se haría

una encuesta nacional el resultado no sería malo, a diferencia de las evaluaciones del Congreso y del Ejecutivo nacional. Y no me refiero a esta Alcaldía o a este Congreso, sino al hecho de que somos un país pequeño, con una diversidad extraordinariamente rica, que se hace difícil gobernarlo con criterios homogéneos. Por eso creo que si nos manejáramos regionalmente podríamos hacer mejor las cosas

Su campaña electoral la estructuró sobre una propuesta de continuidad. ¿Cuál sería la evolución de la continuidad como propuesta política más que como programa de gobierno?

Depende de las circunstancias. Lo ideal en una ciudad o país es que estén bien gobernados y que, por tanto, sea sensato mantenerlos en el tiempo. Si analizamos los países que han salido adelante, veremos que han escogido un sendero sobre el cual se han puesto a caminar. Esto en Ecuador es más difícil, porque la gente sigue por lo general al opositor. La continuidad sin duda es necesaria, pero se requiere de administraciones buenas y de un cierto consenso de la

clase política alrededor de objetivos nacionales.

En estos primeros años de su administración ¿Qué hay de continuidad y que hay de nuevo?

Hemos enfrentado la administración desde grandes sectores en los que caben varias obras. Así, por ejemplo, hay continuidad en el trabajo en los barrios, lo cual significa dar atención preferente a los más pobres. Allí está el agua potable, alcantarillado, transporte. Está en camino una profunda reforma administrativa con nuevas empresas, direcciones y zonas, que va más allá de una continuidad de la Ley del Distrito Metropolitano, porque estamos rompiendo esquemas en un campo totalmente nuevo.

Un tercer campo es el ambiental, donde hemos tomado no menos de diez acciones, entre las que se pueden señalar la Ordenanza de contaminación, el control de los combustibles, la creación de la Dirección de Medio Ambiente y varios convenios internacionales. Los proyectos del trolebus, camal, Panamericana Sur, Via Oriental, entre

otros, fueron concebidos y armados en la Alcaldía anterior, pero la ejecución de la obra se la hace ahora. Hay cosas nuevas como el impulso dado a la cultura con el programa Agosto mes de las Artes o la internacionalización de la gestión municipal.

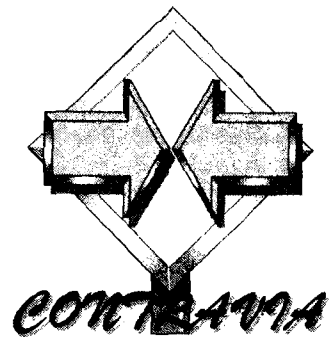
Pero cual es el punto para medir entre lo anterior y lo nuevo. Rodrigo (Paz) continuó el proyecto de agua potable que dejó Herdoíza? Rodrigo tuvo el proyecto de Papallacta firmado, sin embargo fue el Alcalde que dotó de agua a Quito. Lo interesante de todo esto es que he sido el primer candidato en la historia moderna del Ecuador que hace campaña sobre la base de la continuidad. Con una buena evaluación a la Alcaldía anterior y siendo Rodrigo del partido, era absurdo hacerlo de otra manera. Si toca continuar con un programa que no está bien, se debe diseñar una campana distinta.

LISTADO DE LAS DIEZ OBRAS MAS IMPORTANTES

1. Trolebus
 2. Parque Metropolitano
 3. Lucha anticontaminación
 4. Reforma Administrativa
 5. Agosto Mes de las Artes
 6. Vialidad de la ciudad
(repavimentación, via Oriental,
Panamericanas Norte y Sur, etc)
 7. Obras en barrios
 8. El Camal
 9. Internacionalización de la
ciudad
 10. Agua Potable y Alcantarillado
-

LOS GRANDES TEMAS

Las ciudades



La Ley del Distrito Metropolitano debe ser tratada

QUITO POR LA PATRIA¹

La ciudad cumple múltiples funciones, siendo la más significativa la de capital del Ecuador, la de representar a todos los ecuatorianos.

En el proceso de retorno a la democracia que se inició en el año de 1979 se aprobó mediante referendum la Carta Constitucional del Ecuador que reconoció a Quito, capital del Ecuador, como Distrito Metropolitano. Sin embargo, de aquella expresión soberana del conjunto del pueblo ecuatoriano han pasado más de 15 años y aún no se efectiviza el mandato que le permita cumplir de acuerdo a su condición de capital de todos los ecuatorianos.

LA CIUDAD METROPOLITANA

Y es que este reconocimiento tiene su base histórica. Desde 1972 con la explotación y comercialización petrolera, la ciudad de Quito sufre sustanciales modificaciones en todos sus órdenes, que dan lugar a una ciudad enteramente nueva de carácter metropolitana: la estructura urbana longitudinal que seguía el criterio geográfico Norte-Sur, da paso a un sistema de desarrollo urbano irregular que parte de la zona central hacia la periferia a través de cinco radios: Pomasqui, Calderón, Tumbaco, Los Chillos y Machachi.

Y es que este reconocimiento surge de una realidad. La ciudad cumple múltiples funciones, siendo la más significativa la de capital del Ecuador, la de re-

¹ Diario HOY, 28 de Octubre de 1993.

presentar a todos los ecuatorianos. Esta condición de capitalidad exige un marco institucional de competencias y de recursos distintos a los que corresponden a la población residente, porque tiene que asumir el gobierno, la administración y la gestión de intereses que trascienden los típicamente locales.

Es una ciudad que establece relaciones especiales con otros niveles de gobierno y cumple un papel importante a nivel internacional. Su condición de asiento del poder central y expresión mayor de la nacionalidad le obliga a representar a la patria, a la tierra en que uno ha nacido.

Y es que este reconocimiento surge de una necesidad adicional. La ciudad ha crecido en demasía: hoy tiene 1'500.000 habitantes provenientes de todos los confines nacionales e internacionales y su desarrollo se concentra en casi 3.000 kilómetros cuadrados que definen el Area Metropolitana.

La complejidad de la ciudad es ahora mayor: las autopistas hacia los valles, la nueva localización industrial, la recomposición de la centralidad urbana,

las nuevas expresiones comerciales, las demandas de servicios, la urbanización periférica, la vulnerabilidad de la ciudad y la emergencia de grupos sociales, entre otros, así lo demuestran.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Por este acelerado crecimiento y complejidad de Quito, se observan problemas de obsolescencia del marco institucional de gobierno de la ciudad y de las formas de representación y de construcción de legitimidad. Existe un desarticulado sistema institucional público-privado de gestión de la urbe en el que las competencias no están definidas, siendo en muchos casos un ámbito de conflicto.

El Municipio en este contexto, además de ser un aparato de gobierno que poco se ha actualizado desde su nacimiento, ha sufrido la invasión de otras competencias provenientes de otros tantos órganos estatales centrales o provinciales, lo que en su conjunto ha dado lugar a una red institucional que atrofia el desarrollo de la ciudad. Ejemplos co-

mo los de la vialidad, el transporte o del control de las laderas del Pichincha demuestran a varias instituciones disputándose contradictoriamente el tema.

El esfuerzo de la municipalidad y sus vecinos ha sido inmenso, sin embargo a esta hora del proceso se empiezan a evidenciar las limitaciones estructurales a las que se ha llegado. El Cabildo quiteño desde 1988 -con la Alcaldía de Rodrigo Paz y en la continuidad de la administración de Jamil Mahuad- ha seguido la senda de optimizar sus propias potencialidades y la de que sus habitantes participen de acuerdo a sus posibilidades.

LA DESCENTRALIZACIÓN PRÁCTICA

Así la Municipalidad de Quito viene impulsando un proceso de descentralización en los hechos que requiere consolidarse: la construcción de la vialidad mayor -como la perimetral que en otras ciudades el gobierno las realiza de manera directa- o el impulso de los proyectos de vivienda municipal como el Plan Ciudad Quitumbe para 80.000 personas, el de Turubamba para 5.000 o los

del Centro Histórico para 2.000. Pero no solo que ha asumido responsabilidades que en otros lugares son de competencia nacional, sino que también ha solicitado se le entregue la gestión del transporte colectivo, con todos los problemas políticos que ello significa.

Por otro lado, con las rentas que recauda directamente de sus habitantes, ha logrado una mayor autonomía relativa que le permite buscar una mayor eficiencia en sus inversiones a través de una descentralización y reestructuración administrativa.

Se puede mencionar la modernización catastral, la introducción de la informática, la planificación de la ciudad, la creación de las oficinas de desconcentración administrativa de Tumbaco en el Oriente, del Mercado Mayorista en el sur y la futura de la Amazonas al Norte. La creación de la fundación Caspicara, el Fondo de Salvamento, el Instituto de Capacitación Municipal, la fusión de las Empresas de Agua Potable y el Alcantarrillado, el fortalecimiento de la Empresa de Transportes, la pronta creación de la dirección de Administración Urbana y de la Empresa de Aseo

de la ciudad. A nivel urbano la reglamentación del conjunto del Distrito Metropolitano y la participación en minas, cultura, deportes, etc.

La aprobación de la Ley permitirá potenciar los esfuerzos desplegados por el Municipio y los quiteños y superar los escollos estructurales que se evidencian en la actualidad. Territorialmente podría descentralizarse redefiniendo el número de los cantones de la provincia, reubicando la capital provincial y delimitando el area de competencia del Distrito Metropolitano de Quito, y, por otro lado, a nivel metropolitano, podrían estructurarse zonas y parroquias.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE GOBIERNO

El gobierno y la administración del Distrito Metropolitano debe entenderse como un "sistema institucional" compuesto por dos subsistemas interrelacionados: el que define la autonomía, recursos y competencias al interior del Estado en su conjunto y el que le es propio al Distrito Metropolitano de Quito: un Municipio Metropolitano, direcciones zonales y juntas parroquia-

les.

Mientras el Municipio Metropolitano, tendría un Alcalde y Concejo Metropolitanos con funciones específicas, en las Zonales habría un Administrador electo por el Concejo Metropolitano y un Cabildo Zonal compuesto por los presidentes de las Juntas Parroquiales. Las Juntas Parroquiales se administrarían con un Presidente y Vocales electos por votación directa. Cada uno de estos niveles de gobierno tendrían competencias y funciones claramente definidas y diferenciadas de tal manera que el sistema pueda funcionar unitariamente. Un esquema como el propuesto permitiría un justo equilibrio en la relación autoridad representativa y población.

En síntesis, la propuesta de Ley del Distrito Metropolitano de Quito a la par que pretende resolver algunos de los problemas del Area Metropolitana de la Capital de la República, es también una nueva forma de gobierno, administración y participación que busca profundizar la democracia y aportar salidas para la crisis del país.

Sin embargo, el proyecto del Distrito Metropolitano de Quito que ingresó al

Congreso Nacional en el año de 1990, luego de un largo y amplio proceso de elaboración y discusión, aún no se aprueba de manera definitiva.

LA OPORTUNIDAD DE LA PAROBACIÓN DE LA LEY

Han transcurrido muchos meses y ya es hora de que se le de a Quito esta solución. Para el actual Presidente del Congreso Nacional, Samuel Belletini, se le presenta la inmejorable oportunidad de aprobar la Ley para las fiestas de Quito. No sólo porque Quito ha esperado mucho y se lo merece, sino que po-

dría ser el Parlamento Nacional el que le dé a Quito lo que otros poderes le vienen negando.

Que mejor regalo para las fiestas que se avecinan que el Congreso apruebe el proyecto. Así la ciudad capital de los ecuatorianos que por historia ha aportado para el mundo entre otros, la llamada "Escuela Quiteña", las Manueles de la libertad, las luchas y clarinadas independentistas del 10 de agosto y 24 de mayo y el descubrimiento del Río Amazonas, seguirá siendo para orgullo nacional el Patrimonio de la Humanidad que el planeta le reclama al Ecuador. Quito por la Patria.

Quito y Guayaquil: dos paradigmas distintos de gobierno urbano

GUAYAQUIL: UNA CIUDAD CENTRALIZADA¹

El gobierno de Guayaquil es disperso en el manejo de la ciudad y centralizado respecto al Estado nacional.

El gobierno de las ciudades en el Ecuador se realiza sobre la base de un conjunto de poderes locales de distinto signo y origen, que dependiendo de la forma en que se relacionen definen diferentes modelos de gestión local. Esto significa que los municipios son heterogéneos entre sí y que no son los únicos órganos de administración urbana.

Las ciudades se gobiernan a través de la concurrencia de varios poderes locales que dan lugar a distintos modelos

de gestión, que surgen principalmente bajo dos vías: una articulada, en la que uno de los poderes locales asume la condición de eje visible de la hegemonía local y, otra desarticulada, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional.

EL COMPLEJO INSTITUCIONAL DE GESTIÓN URBANA

Ahora bien, lo que interesa analizar son los modelos de gestión urbana que se implantan, en vista de que cada una de las ciudades lo asumen de manera distinta. Como punto de partida se puede señalar que los gobiernos locales se desenvuelven dentro de un "complejo institucional" de gestión urbana, apare-

¹ Diario HOY, 16 de marzo de 1994.

ciendo Quito y Guayaquil como dos paradigmas diferentes.

Mientras en el caso de Quito se puede afirmar que su estructura de gobierno tiene como eje principal a un Municipio caracterizado por ser centralizado en su interior y descentralizado en relación al Gobierno Nacional; en Guayaquil será todo lo contrario: disperso en el manejo de la ciudad y centralizado respecto al Estado Central.

En Quito se puede explicar por las que relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor del Municipio de Quito como eje vertebrador y hegemónico, en base a las raíces históricas que lo hacen heredero de los órganos coloniales de gestión, así como gérmen del nuevo poder nacional.

EL MODELO DE GESTIÓN URBANA EN GUAYAQUIL

En cambio en Guayaquil, el modelo de gestión se articula de forma difusa, al grado de que la trama de relaciones de poder ni siquiera es percibida por la población, lo cual añade factores adversos

para la constitución de identidades. Dependiendo de la coyuntura variará el eje del marco institucional; así, por ejemplo, unas veces será el propio Municipio, otras la Gobernación de la Provincia o la Junta de Beneficencia.

En la gestión de la ciudad coexistan diferentes expresiones institucionales, unas más antiguas que otras, surgidas de distintos niveles y contenidos sociales, que se pueden sistematizar de la siguiente manera:

- a) Los propiamente locales, como la Junta de Beneficencia de Guayaquil que mantiene una política de tierras, salud, cementerios, educación; el club Barcelona con una propuesta de identidad y de recreación; el Municipio, la Junta Cívica, los Bomberos.
- b) Los de origen provincial o regional como la Comisión de Tránsito, la Empresa de Agua Potable, el Consejo Provincial, la Corporación de Desarrollo del Guayas.
- c) Los de constitución nacional como la Gobernación, los ministerios, el Fondo de Desarrollo Urbano, entre otros.

Esto revela el hecho histórico de que hasta la presente fecha aún no se construye una hegemonía local alrededor de una institución o, lo que es lo mismo, aún no ha concluido el proceso de formación del Municipio en el poder local fundamental. La fragmentación institucional sin un eje evidente, se produce por tres mecanismos: las características de la propia sociedad local, el vaciamiento de las competencias municipales y el proceso de centralización estatal.

Guayaquil presenta una gran diferenciación y segmentación social, que no permite definir una hegemonía y generalizar la noción de ciudadanía. Esta fragmentación, sumada a la heterogénea y alta tasa de inmigración que vive la ciudad, genera una permanente y rápida movilidad social que impide constituir identidades sociales estables y permanentes, al extremo que prácticamente cada grupo construye su propia forma de poder local.

Pero por otro lado la municipalidad presenta una disminución de sus competencias provenientes del proceso de centralización que históricamente se

desarrolla, de la manifiesta incapacidad de sus autoridades y de la emergencia de poderes alternos.

Sin duda que este proceso inacabado de construcción del poder local y el modelo gestión se encuentran en crisis. Porque no es solamente que el Municipio de Guayaquil esté en crisis, es el modelo global de gestión y cada una de sus instituciones públicas y privadas las que en su conjunto y sus partes muestran la crisis de gobernabilidad de la ciudad.

Por lo pronto se avisa una salida oligárquica con la representación que ostenta el Alcalde Febres Cordero, gracias a que él -personalmente- llena el vacío institucional existente. Sin embargo, el paso de lo coyuntural a lo estructural dependerá si es capaz de revertir su condición personal hacia lo institucional. Convertirse en un especie de "García Moreno" de Guayaquil que constituya a la municipalidad en el poder local por excelencia y darle la hegemonía en el complejo institucional.

LA CIUDAD DEL MERCADO

Se debe fortalecer la municipalidad más allá de la inicial racionalidad moral planteada: ante la anarquía el orden; ante la ineficiencia la eficacia; contra la inmoralidad la honestidad. Y además que supere la propuesta de la ciudad del mercado estructurada a partir de un modelo privatizador basado en una crítica maniquea: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización y c) Quito es el centro, Guayaquil la periferia.

El planteamiento privatizador en ciernes, acorde a la ciudad fenicia, conducirá a profundizar el modelo fragmentado de gestión urbana y a que el municipio como totalidad desaparezca. La privatización de los servicios conducirá a una mayor atomización de la gestión urbana y a la transformación de poblador en consumidor. Se construye una ciudad ordenada de acuerdo al esquema costo-beneficio, en el que el habitante es un cliente-consumidor de la política y la economía.

A propósito de una intervención polémica en Cuenca

LOS CUATRO RIOS QUE LLEVAN A SU CENTRO¹

El renacimiento de la ciudad solo se logrará desde el centro, desde su corazón, siempre y cuando se respete su historia y su gente.

Cuenca ha sido históricamente la tercera ciudad ecuatoriana en cuanto a número de población concentrada. En la actualidad supera los 200 mil habitantes y tiene una tasa anual superior al 4%. Cumple el rol de eje y polo del sistema de desarrollo regional del austro, que en contextos de crisis como los de la paja toquilla o de la deuda externa, siempre jugó el papel de dinamizador de la economía regional. Con mayor razón en el momento actual en que los

efectos del problema de la Josefina comienzan a sentirse abiertamente.

UNA INTERVENCIÓN EN LA CENTRALIDAD ES TAMBIÉN REGIONAL

Una ciudad con una **dinámica tan fuerte** y con esta influencia extraurbana, determina que una intervención en el centro de la ciudad suponga una **intervención de ámbito regional**, pues no debe olvidarse que es un centro de **servicios, administración y comercio del conjunto de la ciudad y su región.**

Así una actuación localizada en el centro urbano tiene complejidades que desbordan sus límites y tiene **implicaciones y alcances urbano-regionales.**

¹ Diario HOY, 27 de Abril de 1994.

Sin embargo ello no debe limitar las posibilidades de actuación en la centralidad. Por el contrario, en momentos de quiebre o profundización de la lógica de urbanización -como es el que vive la ciudad de Cuenca-, la intervención en la centralidad es un imperativo. La gran enseñanza que nos dejó el paso por la gestión urbana es que la ciudad es un producto inacabado en permanente construcción-reconstrucción.

Daría la impresión que el proceso urbano de Cuenca se encuentra en un momento combinado de renovación de su centralidad y de expansión urbana de su periferia. Que se explicaría, por un lado, por la saturación a la que su centro está llegando, tal como lo demuestran el hecho de que uno de cada cuatro cuencanos viva allí y al exceso de actividades de todo tipo que tiene; y por otro, por la formación de gérmenes de centralidad aun dispersos en otros lugares de la ciudad, ligados principalmente al comercio privado, y a la masiva incorporación de suelo agrícola a la ciudad.

Este proceso interrelacionado de transformaciones que vive la ciudad explica

la baja de densidad poblacional del conjunto de la ciudad (es menor a 46 Hab/ha), la alta densidad de habitantes en el centro que da la impresión de haber llegado a su nivel máximo y la duplicación de su área urbana en un período menor a los 20 años (como se puede ver en el cuadro adjunto).

LA DIFERENCIACIÓN DEL CENTRO CON LA CIUDAD

De esta manera, Cuenca que hasta los inicios de la década de los años setenta se mantenía encerrada en el área hoy considerada como histórica, da un salto significativo de expansión urbana y de readecuación de sus relaciones, que permite señalar que desde este momento se introducirá la diferenciación centro histórico/ciudad, dando lugar al nacimiento del primero.

Hoy, en cambio, parece que asistimos a un nuevo proceso de diferenciación entre centro urbano y centro histórico. En tal virtud, la obra que está emprendiendo la Municipalidad de Cuenca tendería a agudizar esta tendencia de diferenciación estructural que se estaría produ-

ciendo en la ciudad. Es que una intervención como la propuesta, producirá un fortalecimiento de las tendencias de expansión como renovación urbanas.

En el caso de la expansión urbana, la intervención profundizará el proceso histórico del actual modelo de desarrollo urbano, que tuvo su origen en la década del setenta, y que se basa en la transformación de los usos del suelo agrícolas a urbanos, con todas las implicaciones ambientales, ecológicas y productivas que tiene.

Pero también por el proceso de conurbación, se transformarán los barrios de artesanos como Gapal, Monay, El Tejar, etc. y las parroquias rurales de San Joaquín, Sayausí, Ricaurte, con lo cual habrá un cambio notable en estas zonas que aun tienen condiciones patrimoniales de gran riqueza y que deberían preservarse.

En el caso de la renovación urbana, la inversión podría producir una diáspora de centralidades hacia otros lugares de la ciudad, donde la hegemonía lo tendrá el sector comercial de punta: los centros comerciales. Ello significa que

la emergencia de un centro urbano alternativo es muy probable y que en un principio se daría bajo la forma contradictoria de un "centro disperso" que busca su definitiva implantación.

Esta reestructuración de orden estructural estaría acompañada de una serie de problemas adicionales para la ciudad, entre los que se deben destacar la expulsión de población y de actividades, y el consecuente recambio de grupos sociales y de usos del suelo, durante dos momentos. El primero, durante el tiempo de construcción, sea a través de formas directas o por los problemas de accesibilidad que provocan. El comentario que le hacen al Pájaro Febres Cordero de que "Son cuatro días que no vendo un bordado" es la expresión más clara.

La segunda, una vez que concluya su construcción, habrá un recambio de la composición social debido al impacto económico que va a tener la zona, al menos por las siguientes situaciones: por el incremento de las rentas territoriales producto de las inversiones, por el aumento de los impuestos prediales - en especial a través de la contribución

especial de mejoras- y por la especulación inmobiliaria. Todo ello redundará en el incremento de los alquileres afectando a la población inquilina, que al momento ciertos estudios calculan en una cifra superior al 62% de la población residente.

TUGURIZACIÓN Y EXPULSIÓN DE POBLACIÓN

Ello producirá un movimiento contradictorio de expulsión de población y de agudización de la tugurización, por cuanto la única posibilidad de pago de estos incrementos económicos será la densificación, bajo la forma popular de que “muchos pocos hacen un mucho”. En caso de que esto no sea posible, por los propios límites económicos de la población o por la saturación en la que se encuentra la zona, vendrá la inevitable expulsión hacia los extramuros de la ciudad, dando nacimiento a los llamados los barrios periféricos. No debe olvidarse que en Quito su nacimiento se produjo en un coyuntura similar.

Sin duda que esto sería muy grave para la ciudad y las centralidades urbana e histórica. Porque la pervivencia de las

condiciones centrales están dadas por su condición de lugar que concentra la diversidad: simbólica, funcional, social, económica, cultural, etc.

ALGUNOS CORRECTIVOS DE POLÍTICA URBANA

De allí que sea imprescindible introducir algunos correctivos, caso contrario se iniciarán algunos procesos descontrolados que ya empiezan a mostrarse.

1. Un centro, sea urbano y/o histórico, se constituye por la diversidad. Es una obligación preservar su carácter heterogéneo, lo cual obliga a dejar de lado las intervenciones puramente sectorialistas y plantear, por ejemplo, una política de vivienda para el centro, que permita a los sectores de menores ingresos poder vivir, trabajar y resistir en la zona. Caso contrario la vivienda y artesanía desaparecerán y el movimiento tugurización-expulsión se incrementará.

2. La municipalidad debe asumir el rol principal de la descentralización de ciertas actividades urbanas, con el fin

de que recupere su condición de actor principal del proceso urbano, hoy en manos de comerciantes y terratenientes privados, crecidos por el fortalecimiento de la demanda gracias a los recursos económicos provenientes de las remesas que hacen los migrantes desde los Estados Unidos y que introducen un factor adicional en el mercado inmobiliario y de comercio, con patrones altamente especulativos. Es fundamental que la municipalidad regule las "micro-centralidades" desde una perspectiva de ciudad.

3. Las decisiones públicas deben dejar de ser privadas. No se puede privatizar las decisiones públicas, porque el problema de la desinformación es uno de los que estallan más rápidamente en este tipo de intervenciones. En muchos casos un proyecto de esta envergadura puede fallar solo por la desinformación. Procesos de intervención de esta magnitud deben surgir de consensos amplios y con significativos niveles de participación.

4. Toda obra de esta magnitud genera polémica y eso es bueno porque en ese proceso construye ciudadanía y for-

talece la identidad. La legitimidad de un gobierno depende de como asuma las obras y la propia polémica. Por eso una política de shock no es buena y mucho menos si se la hace de manera discontinua. Es preferible en el caso de los centros históricos una política gradual permanente, una actitud sin fin.

5. La planificación de la ciudad construida exige sobrepasar las propuestas sectorialistas y espacialistas. Se debe romper con el sectorialismo puramente físico de los llamados "Planes Maestros" para, por ejemplo, diseñar políticas concretas que aminoren los efectos negativos que puedan tener, con una fuerte intervención de restauración de vivienda y el fomento de las actividades económicas ligadas a la artesanía tradicional de la ciudad.

6. El hecho de que se trata de inversiones paralelas con una multiplicidad de contratistas exige buena coordinación y fiscalización. Sobre todo en el caso de una de las empresas contratistas que tuvo un nefasto precedente al destruir la casa de Navarro en Quito con el pretexto de la modernización y el desarrollo. Mención aparte merece la

propuesta de recuperación de las inversiones.

Sin duda que una intervención como la propuesta seguirá levantando discusiones y debates. Pero también puede convertirse en un referente para otros lugares, más aun si se considera a Cuenca como una de las ciudades más organizadas y con mejor dotación de infraestructura y de servicios del Ecuador. Sin

embargo, se encuentra inmersa en la crisis por la que atraviesan muchas de nuestras ciudades.

Las ciudades que como Cuenca tienen la memoria de origen y evolución de su vida en su centro histórico, hoy deberán retomar sus pasos desde estas raíces. El renacimiento de la ciudad sólo se logrará desde el centro, desde su corazón, siempre y cuando se respete su historia y su gente.

**VIVIENDAS SEGUN TIPO DE SERVICIO DISPONIBLE
EN EL CENTRO HISTORICO DE CUENCA**

(valores absolutos)

Tipo de servicios	Nº de Viviendas
AGUA POTABLE	9629
En Vivienda	7441
En edificación	2188
No tiene Agua	137
AGUAS SERVIDAS	9640
Por Alcantarillado	9563
Pozo ciego	77
Ningún sistema	126
ENERGIA ELECTRICA	9303
De Red Pública	9647
Planta Privada	56
No tiene	63

Fuente: CER-G

CRECIMIENTO URBANO DE CUENCA 1947 - 1990

AÑO	HAB	HA	DENSIDAD
1947	57.000	797	71.5
1974	104.667	2.107	50.0
1982	152.406	3.763	45.0
1990	195.738	4.250	46.0

Fuente: CER-G

Los barrios periféricos

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE QUITO¹

Nacen en la década de los sesenta, cuando el centro histórico empieza a mostrar signos de agotamiento como receptor de población.

Sin duda que uno de los aspectos más relevantes que ha ocurrido en la ciudad de Quito en estos 12 últimos años tiene que ver con el desarrollo inusitado de los llamados barrios periféricos. No solo que es un fenómeno en si mismo gracias a las peculiaridades que los definen, sino también por los efectos que ha producido a la propia estructura de la ciudad.

Su nacimiento se remonta a la década del sesenta cuando el centro histórico

empieza mostrar signos de agotamiento como receptor de población, en un contexto de incremento de las tasas de urbanización y de la imposición -a partir de la década del setenta- del primer experimento neoliberal de manejo urbano en el país. Ya el censo de 1962 detectó la presencia de 7.375 habitantes.

Los barrios periféricos nacen como fenómeno generalizado en la segunda mitad de la década del setenta, producto del fraccionamiento de tierras realizado por terratenientes urbanos o promotores inmobiliarios, que aprovechan de las condiciones del crecimiento de una demanda proveniente del campo o de las áreas de renovación de la ciudad (¿son espontáneos?).

¹ Diario HOY, 7 de Junio de 1994.

Se ubican en los márgenes (¿son marginales?) de la llamada ciudad legal (¿ilegales, tal vez?) de manera originalmente dispersa entre cada barrio y concentradas al interior de los mismos; configurando unidades residenciales compactas pero aislados entre si por terrenos de especulación.

Su ubicación es de difícil accesibilidad, se implantan en terrenos con altas pendientes, mala consistencia geológica del suelo o en quebradas. Se desarrollan a partir de los peores terrenos de la ciudad, incluso aquellos no aptos para el desarrollo urbano, aunque siguiendo su lógica. En definitiva, terrenos de alta vulnerabilidad, como poco a poco se ha ido demostrando con el paso de los años y de las tragedias.

Este desarrollo, que originalmente consiguió valorizar los terrenos de baja renta, tiene en la actualidad un comportamiento diferente en las zonas exclusivas: tiende a reducir parte de su rentabilidad por los efectos ideológicos que produce la existencia de vecinos "indeseables".

En definitiva, los barrios periféricos introducen cambios notables en la estructura de la ciudad, se remarcen los siguientes:

CAMBIO DEL CARÁCTER DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

La estructura de la segregación residencial que caracterizaba a Quito, en tanto seguía el criterio geográfico que al Sur se ubicaban los sectores populares y al norte los sectores de ingresos altos, se modifica sustancialmente.

La nueva expresión de la segregación residencial está en relación al agudizamiento de la polarización social. Hay un mayor crecimiento y empobrecimiento de los sectores populares, que en su búsqueda de ubicación en la ciudad rompen los límites de la segregación residencial.

El desarrollo barrial en las zonas de expansión reciente se inicia en el Sur y se prolonga hacia el Norte, logrando rebasar las rígidas fronteras que la sociedad impone. Poco a poco van cercando e invadiendo al norte aristocrático, dispu-

tando cada intersticio de suelo urbano periférico, logrando penetrar en la zona y conformando un anillo que cierra al conjunto de la ciudad.

CAMBIO EN LAS RELACIONES CENTRO PERIFERIA

Con el aparecimiento de los barrios periféricos se rompe el criterio lineal del desarrollo urbano, característico de Quito, y surge el fenómeno de la suburbanización de la periferia de la ciudad, muy al estilo de las favelas en Rio de Janeiro, de las villas miseria en Buenos Aires, de los pueblos jóvenes en Lima, con lo cual Quito entra en la norma de la ciudad latinoamericana y deja de ser su excepción.

Se genera un anillo periférico en toda la ciudad con base a cuatro zonas que asumen, desde el ochenta, la condición de ejes del proceso: en el nororiente con el Comité del Pueblo; en el noroccidente con Jaime Roldós-Pisulí; en el suroriente con Lucha de los Pobres y en el suroccidente con La Ecuatoriana-Hacienda Ibarra. En su conjunto significa alrededor de 100.000 habitantes.

Si anteriormente la predominante forma de inserción residencial de los sectores populares se ubicaba en el centro y bajo una lógica del tugurio que permitía que la vivienda y el trabajo se realicen prácticamente en el mismo lugar; con los barrios populares ubicados en la periferia se produce su separación tajante, con lo cual se modifica la relación centro-periferia de la ciudad, base de su estructura.

MODIFICACIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE QUITO

Por la ubicación y características de la implantación residencial de los barrios periféricos, los riegos naturales y artificiales se han incrementado en el conjunto de la ciudad. El denominado bosque protector o área de protección ecológica se ha ido disminuyendo, a la par de la reducción de la protección de los habitantes de la ciudad. Basta señalar el aparecimiento de epidemias, aludes, deslaves, inundaciones, que sufren los moradores de los barrios y de la urbe.

Según el Municipio de Quito en 1981 habían 87 barrios, en 1985 suben a

153 y para 1991 fueron 202 los asentamientos. Ocupan una área superior a las 4.500 hectáreas y viven uno de cada cuatro habitantes de la ciudad, lo cual produce, por un lado, la reducción de la vulnerabilidad de Quito y, por otro, el apareamiento de un nuevo sector social urbano con atributos desconocidos.

LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTOR SOCIAL URBANO

La población que habita estos lugares es mayoritariamente propietaria, se compone de una población más joven que la del resto de la ciudad, la rama de la construcción predomina con un 37.9% y la mayoría son asalariados 63%. Sin duda que la composición demográfica muestra un perfil distinto al del resto de la ciudad.

Sus características han modificado sustancialmente las modalidades de organización popular que existían hasta fines de la década del setenta. Estas son más zonales y logran combinar lo reivindicativo con lo autogestionario y participativo. Otra de sus peculiaridades es su

permanente metamorfosis, que los lleva expresarse simultáneamente o en distintos momentos, bajo formas diferentes. Quizás el ejemplo más importante se ubique en la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito.

LA METROPOLIZACIÓN DE LOS BARRIOS PERIFÉRICOS

Sin duda que el proceso de metropolización de la ciudad ha sido posible, como causa y consecuencia, de la generación de nuevos barrios periféricos en el Area Metropolitana de Quito. Entre 1981 y 1991 se fraccionaron 3 mil hectáreas con cerca de 25 mil lotes en los alrededores de las cabeceras parroquiales. Se lo ha hecho también de manera dispersa y discontinua, afectando las condiciones naturales y productivas del medio ambiente.

La problemática descrita, que expresa una degradación notable de los entornos humanos, debe ser considerada una responsabilidad colectiva del país. No sólo por que Quito es Patrimonio de la Humanidad, sino porque está en juego la vida misma de su población.

EVOLUCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO EN QUITO 1981-91

ZONA	1981		1985		1991	
NORTE	40	1102	56	2001	47	1433
CENTRO	9	138	11	124	14	48
SUR	38	1258	86	2450	141	2497
TOTAL	87	2500	153	4575	202	3978

Se reorganizan los territorios

LA CIUDAD EN EUROPA ORIENTAL¹

En muchos países aumentan el número de municipios, no solo como forma de ampliar una representación de orden territorial, sino de recuperar viejas tradiciones locales.

Es de mucho interés conocer lo que está ocurriendo en la organización territorial de la ciudad de Europa del Este, luego de los vertiginosos cambios que se produjeron a raíz de la caída del Muro de Berlín. Y lo es en la medida en que sus experiencias pueden ser de mucha utilidad para encauzar nuestras propias transformaciones. Para ello hemos recurrido a la información produ-

cida por L'Observatoire Europeen de Geopolitique y en particular al trabajo desarrollado por Patrice Melé denominado: Reformas territoriales, Gobiernos locales y democratización en ciudades de Europa Central y Oriental.

LAS NUEVAS CAPITALES

Los procesos de cambio que se viven en Europa Central y Oriental son amplios, rápidos y complejos. Es una transición que tiene manifestaciones en distintos ordenes: económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales. Todos los Estados de esta zona europea están en proceso de reorganización de sus territorios, en el que las ciudades, y en particular las más

¹ Diario HOY, 29 de Junio de 1994.

grandes, están en el centro de este gran movimiento.

El cambio más significativo que se percibe a nivel urbano, en el contexto de la transición, se refiere a la transformación del estatuto de varias ciudades cuando llegan a convertirse en capitales nacionales. Esta nueva condición tiene una serie de manifestaciones que pueden sistematizarse en las dimensiones siguientes:

1. En las grandes urbes se produce una transformación del antiguo gobierno local urbano a uno de orden nacional, no sólo por que cambia la lógica de administración de la ciudad sino por que lo hace la del Estado. Y este hecho no es sólo formal, ya que los poderes de antaño -que fueron locales- de pronto asumen la condición de centros nacionales insertos en la escena internacional. Estos nuevos estados refuerzan a su vez el papel de las nuevas capitales.

2. Con el apareamiento de las nuevas capitales de los emergentes estados nacionales, la jerarquía de las ciudades que definen la red urbana se

modifica. La integración en el sistema urbano se realiza de una forma distinta, en vista de la nueva condición política que adquieren, les reserva una relación especial y distinta con las otras ciudades. Hay una autonomización de algunas ciudades en relación a otras, como por ejemplo, de Bratislava en relación a Praga o Zagreb a Belgrado. Pero también hay la resurrección de antiguas capitales como Kiev y Riga.

3. Hay una redefinición de las relaciones de la nueva ciudad capital con sus zonas de influencia inmediata y de su vinculación a la red urbana de Europa, configurando nuevas condiciones de centralidad provenientes de su función de capitalidad. En otras palabras, existe un proceso de redefinición de las centralidades en base a las nuevas capitalidades que surgen.

4. En algunos casos se puede hablar de la formación de una Ciudad-Nación, constituida por una identidad fuerte alrededor de una urbe que se independiza. Es el caso de Eslovenia o Eslovaquia.

LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

A partir de 1991 se introducen modificaciones en las respectivas legislaciones nacionales, con el fin de establecer nuevas modalidades de elección en las colectividades locales, así como la introducción de la consulta popular, en Hungría y Polonia, para la aprobación de ciertos proyectos urbanos. Posteriormente se llega a plantear la autonomía de los municipios y la definición de sus respectivas competencias, que lleva a algunos países a adherirse a la Carta Europea de Autonomía Local.

En muchos países aumentan el número de municipios, no sólo como una forma de ampliar una representación de orden territorial, sino también de recuperar viejas tradiciones locales que quedaron subsumidas en las concepciones de la planificación central homogenizante.

En este contexto de descentralización, se presencia una transferencia de la propiedad del Estado central a los municipios, con lo cual la transición económica asume muchas veces más la cualidad de un proceso de municipali-

zación que de privatización. De esta manera las organizaciones de base territorial son propietarias de equipamientos, servicios, viviendas y hasta de tiendas e industrias.

Sin embargo, en la actualidad se vive una discusión respecto de la delimitación del campo de lo público a nivel de los servicios urbanos, en la cual está inmersa la intención de privatización de algunas actividades que no son rentables o que son un lastre en los procesos de gestión urbana. En el caso de las ciudades grandes, se tienen empresas extranjeras que se hacen cargo de ciertos servicios públicos como el agua potable.

LA GESTIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES

Dentro de las grandes ciudades hay una tendencia a su fraccionamiento en unidades menores de administración. En Budapest, 22 distritos fueron dotados de competencias y patrimonio. Varsovia pasa a ser una ciudad con siete municipalidades. En Praga se tiene un proyecto de división en diez distritos.

En Rusia la mayoría de las ciudades los presidentes municipales fueron electos después de 1991, siendo los de Moscú y San Petersburgo los primeros en elegirse democráticamente. Esto plantea, sin duda, una dualidad de poderes con respecto a los soviets que, por ejemplo, conduce a que la entidad administrativa regional (oblast) mantenga el nombre de Leningrado, mientras la ciudad retoma el antiguo nombre de San Petersburgo.

En este conflicto de poderes, la mayoría de los gobiernos de las ciudades grandes, en particular los de Moscú y de San Perterburgo, apoyan a Yeltsin. Esta condición de escenario principal de la disputa política, incluso de niveles más amplios a los de su propia ju-

risdicción urbana, le confiere a la ciudad rusa una nueva condición de centralidad.

En estas ciudades los procesos de privatización son más acelerados y son los lugares donde la situación para la mayoría de la población se volvió más difícil: las tasas de desempleo son más altas que en el resto de la Federación Rusa. Las demandas principales de la población son: seguridad pública, orden, mejora de la situación económica y de la gobernabilidad.

La ciudad de Europa Central y Oriental empieza a ser una entidad política de primer orden, que se inserta en un contexto internacional de globalización a escala mundial.

Una nueva forma de organización territorial se impone

EL SIGLO DE LAS CIUDADES¹

El Siglo XX se caracterizó por el desarrollo de las naciones. El Siglo XXI será el de las ciudades, como forma de articulación al sistema mundial.

En estas últimas décadas el Ecuador se ha convertido en un país de ciudades. Hemos llegado a la cifra de 200 municipios, cada uno de los cuales tiene un punto de concentración poblacional de forma urbana. El país a diferencia de otros de América Latina -como Perú, Chile, Argentina y Uruguay- no tiene un proceso con primacía urbana, en el que una ciudad concentra la mayor cantidad de población la nación.

El Ecuador más bien se caracteriza por una fuerte tendencia a la bicefalía urbana, que algunos autores la definen como bicentralismo, en la que Quito y Guayaquil se convierten en los ejes estructuradores de las relaciones interurbanas que articulan a una constelación de ciudades intermedias y pequeñas, que tienen una población de alrededor de 100 mil habitantes. Allí están Machala, Ambato, Santo Domingo, Cuenca, Portoviejo, Riobamba, Manta, Ibarra.

AMÉRICA LATINA ES UN CONTINENTE DE CIUDADES

Este conjunto de ciudades es parte del proceso de urbanización que vive América Latina desde la segunda posguerra,

¹ Diario HOY, 24 de Agosto de 1994.

que a estas alturas del siglo muestra una población mayoritaria viviendo en ciudades y que se ha convertido en la región del mundo con mayor tasa de urbanización.

Esto hace que el próximo siglo presente sus formas de organización territorial desde estos momentos. Si el Siglo XX se caracterizó por el desarrollo de las naciones, el Siglo XXI será de las ciudades. Este es un fenómeno mundial que va más allá del país y que abarca a la región toda.

LA PARADOJA: GLOBALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

En el contexto de la actual globalización -propia de la apertura de las economías- y, paradójica y contradictoriamente, de los procesos de descentralización que se perciben mundialmente, el rol y peso específico de las ciudades tienden a redefinirse. Las economías urbanas adquieren una funcionalidad mayor, el poder local se incrementa, las expresiones culturales se potencian y por lo tanto, las relaciones interurbanas se intensifican por encima de las

relaciones transnacionales o multinacionales.

Hace pocos días, en una entrevista realizada al Alcalde de Quito, Dr. Jamil Mahuad, decía que el gobierno de la ciudad era más eficiente y representativo que los que tienen un origen nacional, principalmente porque asumían la heterogeneidad del país de una manera más creativa.

Pero también desde Barcelona-España, su Alcalde Pasqual Maragall señalaba que el siglo entrante nos encontrará con más ciudades que tendrán mayor poder del que ya lo tienen.

LA "TIERRA ESTERIL" QUE SE EVITA

Benjamín Carrión, como contrapartida, nos alertaba en su tesis de la "nación pequeña", sobre la importancia y la necesidad de convertirse en un poderío cultural, rompiendo con los aislamientos a los que nos veíamos sometidos. Decía el Maestro: "Hasta tal punto, que ya -nuevamente- se ha convertido en la "tierra esteril", en el desierto al que todos huyen y evitan".

Hay que romper con ese paso continuo de la buena influencia externa, desde Bogotá a Lima o desde Santiago a Caracas, que nos deja por fuera de lo bueno del mundo y de la posibilidad de proyectarnos internacionalmente.

Hoy la situación es distinta. Quito, Guayaquil y otras ciudades medias como Cuenca, Ibarra, Esmeraldas, por citar unos pocos ejemplos, tienen un mayor nivel de centralidad y nuevas formas de capitalidad que les permite tener relaciones más estrechas a nivel internacional. La intensificación del comercio hace de los puertos aéreos y marítimos una nueva plataforma de lanzamiento de sus economías. Cuenca y en general la zona del Austro, percibe anualmente cerca de 200 millones de dólares provenientes de las remesas que envían sus coterráneos que viven en el exterior. Ibarra es una ciudad de frontera y el turismo dinamiza a otras.

Quito que en las épocas precolombinas tuvo roles de centralidad importantes - como el Tahuantinsuyo-, los mantuvo en la Colonia, para luego en el Período Republicano venirse a menos.

Es desde el período petrolero cuando la ciudad recobra su presencia a nivel nacional y la UNESCO la declara Patrimonio de la Humanidad, que logra reinserirse -aunque tímidamente- en el concierto internacional. Declaratoria, justo es decirlo, más por un llamado desde afuera que surgido de una necesidad de inscripción internacional de Quito o de una real defensa de sus valores histórico-culturales.

EL VALOR DE LA HISTORIA

Pero será el valor del Centro Histórico de Quito el que la proyectará al mundo, primero por la nombrada declaratoria patrimonial y luego a través de una intervención de restauración ejemplar que significó el aporte de una buena parte de la comunidad internacional. Llegaron recursos económicos, técnicos, humanos de UNESCO, Italia, USA, España, Bélgica, México, etc. Se realizaron numerosas reuniones científicas y académicas. Hubo un reconocimiento en eventos internacionales en La Habana, Santiago, México. Quito y su Centro Histórico se convirtieron en un gran laboratorio para la humanidad.

La administración municipal encabezada por Rodrigo Paz, no sólo que tuvo la virtud de empezar esta intervención de rehabilitación en el Centro Histórico, sino que la propia gestión y gobierno municipal se convirtieron en un referente para otros casos de ciudades del Ecuador y América Latina. Los niveles de inversión en infraestructura y la obra pública toda, lograron solventar algunos problemas de calidad de vida y posibilitaron dinamizar la economía urbana.

Hoy Quito es un lugar de obligada cita para eventos internacionales como la Copa América, el mundial de Ciclismo, el campeonato mundial de fútbol juvenil. Es un centro internacional de convenciones, seminarios, congresos a todo nivel. Los espectáculos musicales se desarrollan semanalmente. El turismo se multiplica, sea como punto final o de tránsito hacia la amazonía o Galápagos.

EL RELANZAMIENTO INTERNACIONAL DE QUITO.

La alcaldía de la ciudad se vincula fuertemente al movimiento municipalista mundial, no solo para representar a los ciudadanos de Quito, sino también para hacerlo a los del área andina e incluso, de América Latina. En los organismos municipalistas como Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI), Ciudades Unidas en Desarrollo, International United Local Administrations (IULA), Naciones Unidas, BID, Banco Mundial, etc., oyen la voz de Quito y la respetan.

Este relanzamiento internacional de Quito requiere del desarrollo de una infraestructura acorde a estos procesos: un nuevo aeropuerto, un gran centro de convenciones, modernización de la actividad económica, desarrollo de la infraestructura hotelera y, por sobre todo, una visión más cosmopolita del quiteño.

LOS GRANDES TEMAS

Violencia



La violencia urbana, la delincuencia y sus salidas posibles

¿CIUDAD PARA VIVIR; ISLA DE PAZ?¹

Es necesario encontrar una pedagogía de la convivencia ciudadana.

El predominio de la población urbana (58%), el incremento del número de ciudades (196 municipios) y la generalización de la urbanización en el territorio nacional, lleva a concluir que el Ecuador se ha convertido en un país de ciudades. Sin duda que esta realidad trae nuevos problemas, entre los de reciente data, se debe mencionar el incremento significativo de la violencia delictiva urbana.

La crisis económica y las políticas de ajuste implantadas, no sólo generalizan la inseguridad social y económica, sino que contribuyen a reducir los mecanis-

mos de representación (las autoprorrogas), a limitar los espacios de solución de los conflictos (los miércoles de la Plaza Grande), a mercantilizar las relaciones sociales (las privatizaciones), a restringir las manifestaciones culturales (la casa de Navarro), propios de la condición de ciudadanía. De allí que la restricción del origen y fuente de la ciudadanía lleve al incremento de la violencia urbana y, por esta vía también, al crecimiento de la inseguridad ciudadana y a la reducción de la calidad de vida de la población.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población -como víctima colectiva- que lo reconoce como uno de sus problemas centrales. Una encuesta aplicada por Informe Confidencial en Quito, permite comprobar que el primer pro-

¹ Diario HOY, 5 de Octubre de 1993.

blema percibido por la población es la inseguridad (20.7%), el segundo el agua potable (20.6%) y el tercero el costo de vida (16.9%). Estos datos revelan las demandas prioritarias de la sociedad y el desmoronamiento paulatino de los mitos e ilusiones de franciscana ciudad, de ciudad para vivir o de isla de paz.

DELINCUENCIA DIFERENTE SEGÚN DÍA SEGÚN CLASE, SEGÚN LUGAR

La violencia urbana tiene un rostro con una geografía delictiva que en el centro es distinta a la periferia; una cronología diferenciada por meses, días y horas; una sociedad que le afecta por grupos sociales según clase, género y edad; una utilización de medios diversos de armas blancas o de fuego; una forma cultural lúdica en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central; unas motivaciones de la más variada índole.

El enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados preocupantes. Desde la sociedad civil se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos de

autodefensa que modifican su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, por que todo desconocido es un sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas - que ya son parte del paisaje urbano- o aprendiendo defensa personal.

Sin embargo, cada una de estas acciones de autodefensa de la población es a su vez, causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, individualismo. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción pierde espacios públicos y cívicos, y generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la ciudad relega su posibilidad de polis, foro, y tianguetz.

DOS SALIDAS EQUÍVOCAS: REPRIMIR Y PRIVATIZAR

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, las autoridades han plan-

teado dos salidas: la represión y la privatización. La primera, ha servido para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en ciertos medios de comunicación, sea filmando en vivo y en directo, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. La segunda, ha permitido que ciertos sectores, entre los cuales se encuentran policías jubilados, desarrollen empresas de seguridad privada con base a un personal con poca formación.

La ciudad es el lugar privilegiado de concentración de la diversidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política y, por tanto, donde tienden a potenciarse muchos problemas. De allí que la conflictividad urbana sea una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales asumen formas violentas ante la ausencia de canales de desfogue.

La violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Es un nivel del conflicto que no puede procesar-

se dentro de la institucionalidad vigente porque, por ejemplo, el sistema político está construido sobre la base de una representación social que tiene muchos vicios, en el que la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente, el clientelismo -como expresión de la privatización de la política- tiene sus límites, las relaciones de poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso, la concertación, el acuerdo.

De igual manera, no es que el migrante sea violento en como tal, sino que la sociedad urbana en su conjunto aún no ha procesado los conflictos del crecimiento que se expresan a través de fenómenos como los que se vivió entre Pisulí-Jaime Roldós, o de la anarquía y crisis urbana por falta de cobertura de los servicios, equipamientos, transporte, o la presencia de nuevos actores emergentes, nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad, el fenómeno de la informalización, o de la marginalidad en tanto exclusión de decisiones e inclusión diferenciada a la justicia (Ley para los de poncho).

La impunidad abierta o diferenciada (como la inmunidad en el caso de la chata-

rra Bucarám o del fuero de corte para Ponce o Molina) son la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos que conduce al descredito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad. Pero la cosa no queda allí, ya que se va legitimando la justicia por sus propias manos, sea bajo formas encubiertas a través de los llamados "Escuadrones de limpieza antidelictiva" que se les atribuye varios asesinatos de delincuentes o de modalidades abiertas, como los linchamientos periódicos que se observan en muchas ciudades.

ALGUNAS PROPUESTAS

Sin lugar a dudas es un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no solo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podrían participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y

a la vida cotidiana. En esta perspectiva, sería interesante que las municipalidades creen comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía. En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas que hoy se discute. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

La peligrosidad urbana crece sin control en América Latina

EL FANTASMA DE LA VIOLENCIA URBANA¹

***Por ser la ciudad un lugar
de concentración de la
diversidad es también, el
espacio donde se potencian
los conflictos.***

La violencia como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales. Sin embargo, en la actualidad se ha convertido en uno de los problemas más importantes de la ciudad contemporánea.

A los problemas del transporte, de los servicios, de los equipamientos, de la vivienda, de la gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias. Tal hecho comporta el requeri-

miento imprescindible del diseño de nuevos mecanismos de política social y urbana que las contemplen. Porque no sólo que es un problema adicional, sino que lo es en sí mismo.

Es así que de un tiempo a esta parte, han aparecido nuevas violencias antes desconocidas, inéditas manifestaciones de las antiguas y el incremento notable de todas ellas. Allí tenemos las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, los "caracazos" con sus distintas versiones, así como también el desarrollo tecnológico y de la organización del delito.

Como resultado se tiene, por ejemplo, que en Colombia las tasas de homicidio

¹ Diario HOY, 13 de Abril de 1994.

se triplicaron en el período 1983-92, que en el Perú se quintuplicaron entre 1986-91 y que en Panamá se duplicaron entre 1988-90. De igual manera, en México los años de vida potencialmente perdidos representaron el 8 por ciento y el El Salvador el 21 por ciento (OPS).

LOS JÓVENES PRINCIPALES ACTORES

La situación es más dramática si se tiene en cuenta que los jóvenes (grupo poblacional entre 15 y 25) años son los principales actores, en cuanto agentes de las violencias y víctimas principales. En la mitad de los países de la región, para este grupo el homicidio es la segunda causa de muerte. Ello significa que nuestra juventud se está mermando moral y cuantitativamente, lo cual evidentemente repercutirá en el futuro del país.

De esta manera hemos llegado a la alarmante situación que prácticamente no hay dominio de la vida urbana donde las violencias no hayan penetrado y dejado sus efectos devastadores. Tan es así que las encuestas de opinión de la población urbana empiezan a plantear-

la de forma creciente como uno de los problemas centrales de nuestras ciudades. Es que para nadie escapa lo riesgosa que se ha convertido la vida urbana.

Más, sin embargo, nuestros gobiernos locales y nacionales todavía no lo asumen con la debida propiedad. Y más aún, es poco el conocimiento que tenemos sobre el problema, al grado de que la relación violencia-ciudad se nos presenta de manera difusa y poco clara. Por ejemplo, se ha encontrado que no hay una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración, la calidad y cobertura de los servicios, con respecto a los niveles de violencia.

LOS ESCENARIOS SOCIALES DE LA VIOLENCIA

Lo que sí es más conocido es que, si bien la violencia no es exclusiva de la ciudad, si tiene escenarios sociales, siendo uno de ellos precisamente la ciudad. Pero también es más factible percibir los efectos de las violencias sobre la ciudad, que de ésta a la anterior.

Es que si partimos del hecho de que la ciudad es el espacio principal para la

construcción social, la constitución de la ciudadanía, la formación de una identidad colectiva, convendremos que las violencias generan niveles contrarios a la convivencia social, tales como el individualismo, la angustia, la inseguridad, el marginamiento, etc.

Esto es factible porque hay características de la ciudad que tienen directa relación con la violencia. Por ser la ciudad el lugar privilegiado de concentración de la diversidad y de la heterogeneidad, es el espacio donde se potencian los conflictos.

Pero la conflictividad como tal no es ni mala ni buena, mucho más si se constata que esta esencia de la ciudad ha producido los mayores desarrollos sociales, económicos y tecnológicos de la historia de la humanidad. Por lo tanto el problema radica, no en la conflictividad y sí en la inexistencia de canales institucionales para su procesamiento por vías pacíficas, por lo cual asume formas violentas.

LA VIOLENCIA ES MULTIFORME

Las violencias que se desarrollan en las ciudades son variadas y multicausales.

Hay las violencias políticas que provienen de agentes organizados que buscan desestabilizar la institucionalidad estatal vigente. Pero también se encuentra la violencia común que lleva a erosionar la ciudadanía. Sin embargo, a la hora de enfrentarlas, el Estado no establece diferencias entre ellas, porque las inscribe dentro de los conceptos de seguridad nacional y seguridad del Estado.

Y el caso es que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones que al Estado y sus órganos. En una constatación todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero lo que más llama la atención es que la acción del Estado es más bien inversamente proporcional.

DOS VISIONES DISTINTAS

Es que hay una visión predominante que intenta enfrentar las violencias, partiendo de dos puntos distintos pero coincidentes. Mientras ciertos sectores sociales reclaman mano dura para que

se protejan sus bienes y vidas, y conciben al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y de sus bienes, este lo asume como seguridad ciudadana inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado.

Pero no se puede negar la existencia de una visión minoritaria y alternativa a la anterior, que ve con preocupación la re-

nuncia del Estado de su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, de su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y de garante del interés colectivo. Lo cual produciría un proceso contradictorio de construcción de ciudadanía y participación de la sociedad civil (en eso consistiría la seguridad ciudadana), por un lado, y del peligroso camino sin retorno del tomar justicia por sus propias manos, por otro.

Un fenómeno que se extiende por la región

LA TRANSNACIONALIZACION DE LA VIOLENCIA¹

Ni la represión estatal ni las empresas privadas de seguridad han logrado frenar las nuevas formas de delincuencia y criminalidad. América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo.

Durante los últimos años se percibe un incremento y transformación de la violencia urbana, al grado de convertirse en uno de los temas más importantes del momento. Hemos llegado a la alarmante situación en la que no hay dominio de la vida ciudadana donde las violencias no han penetrado, dejando sus efectos devastadores.

Solo en Guayaquil, según Villavicencio (CERG), hay alrededor de 30 bandas organizadas dedicadas a asaltar bancos, comercios y casas, con un promedio de dos asaltos grandes por semana. Hay 50 bandas que roban entre 5 y 8 vehículos diarios. Hay 1500 pandillas que producen 30 asaltos diarios.

La delincuencia y la criminalidad han asumido nuevas formas en el país. Se observa un incremento significativo de los actos delictivos como: asalto a buses, saqueo a camaroneras, robo a establecimientos comerciales, homicidios, secuestros, etc. Se percibe que una parte de esta actividad se ha “modernizado” a través de organizaciones con criterio empresarial y más complejas, con mayores y más variados recursos, y

¹ Diario HOY, 6 de Julio de 1994.

con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado.

CON REGLAS IMPUESTAS

En general operan a través de economías ilegales (no informales) bajo reglas impuestas por la propia violencia. Son escenarios sociales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o se desarrolla la "industria" del secuestro y del "ajuste de cuentas". La nueva forma de la violencia ha acrecentado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores. No solo la ausencia de horizontes y la profusión de imágenes de consumo y placer está creando un nuevo tipo de delincuente, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamin, etc.

La importancia creciente de la violencia no tiene relación con el bajo nivel de conocimiento que tenemos y menos aún con la importancia que se le concede, porque no se le incorpora en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana,

con la urgencia y la prioridad que se merece.

¿CUALE ES LA RECETA?

Frente al avance incontenible de la delincuencia, la única receta que se aplica es la de reprimir y privatizar. Periódicamente las fuerzas del orden realizan operativos en los barrios populares con una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en los manuales antisubversivos. Son operativos tipo rastrillo con gran despliegue de fuerzas y publicidad. Se confunde seguridad ciudadana con seguridad nacional.

Durante los últimos años se ha duplicado la población carcelaria en el Ecuador y se cuenta con un policía por cada 500 habitantes. A ello deberían aumentarse las policías municipales, de tránsito, el ejército, las privadas, y la formación de grupos civiles y paramilitares. En la actualidad existen no menos de 150 empresas de seguridad privadas formales y mas de cien informales. Los resultados de esta política no son los mejores y están a la vista.

LA VIOLENCIA A ESCALA INTERNACIONAL

Pero ahora la transformación e incremento de la violencia urbana se desarrolla a escala internacional. Según Castillo (UNAM) "la violencia es uno de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial". La violencia se ha convertido en una estrategia de resistencia de ciertos sectores de la población, pero también opera como una empresa transnacional. Aquello del Ecuador como isla de paz, no es más que una construcción ilusoria.

Según información disponible, América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo, con una tasa cercana a los 20 homicidios por 100 mil habitantes. Cuenta también a los países más violentos del planeta: Colombia, Brasil, Panamá y México. Ecuador se ubica en un puesto medio alto, pero en constante ascenso. La tasa de homicidios a nivel urbano ha aumentado dramáticamente en los últimos años: en Río de Janeiro, Medellín y Washington superan los 70 asesinatos por 100.000.

Por la vía de los mercados ilegales se desarrollan verdaderas empresas

transnacionales del delito; las de mayor peso son las del narcotráfico y en menor medida las involucradas con los asaltos a bancos y casas comerciales, el robo de vehículos, la depredación del patrimonio cultural, entre otros. Así como un carro o un cuadro robado en Ecuador se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes substraídos en otros países.

LA TELEVISIÓN: CULTURA DE LA AGRESIÓN

La televisión se ha convertido en el espacio de socialización más importante que la escuela, que está produciendo un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia. En los Estados Unidos, según de Roux (OPS), al finalizar la escuela primaria un joven habrá visto un promedio de 8.000 asesinatos y 100 mil actos violentos. Al salir del bachillerato, habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y presenciado alrededor de 16.000 homicidios. Los programas infantiles de fin de semana muestran un promedio de 18 actos violentos por hora.

Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia, según información de Echeverri (BM), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por US\$ 1.250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi US\$ 100 en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

En Estados Unidos el costo del crimen llegó a la cifra de US\$ 425 billones por año, distribuída así: US\$ 90 billones en la justicia criminal (policía, cortes y prisiones); US\$ 65 billones en protección privada (alarmas, guardias privados, sistemas de seguridad); US\$ 50 billones por deterioro urbano (costos de empleos y migración de residentes); US\$ 45 billones de bienes robados; US\$ 5 billones por tratamiento de víctimas; y US\$ 170 billones de pérdidas por muerte y vidas destruidas. El costo de un caso de violación sexual es alrededor de

US\$ 54.000 de los cuales 15% son costos directos.

En Estados Unidos, se estima que la población posee más de 200 millones de armas de fuego. El 80% de las armas de fuego usadas en actos criminales son robadas o conseguidas en mercados ilegales. Más del 60% de los homicidios son cometidos con armas de fuego; y por cada homicidio por arma de fuego, ocurren seis heridos por bala.

El consumo de alcohol per capita aumentó en la mayoría de los países de América Latina. En el decenio anterior su incremento fue de 7% para Colombia y Chile, de 11% para México, 16% para Panamá y de 31% para Brasil

Todo esto ocurre mientras la Policía se deslegitima por fuera y se corroe por dentro. La justicia acumula más casos de los que ventila y la institucionalidad en general se erosiona a pasos a gigantes.

LOS GRANDES TEMAS

**Abastecimiento
y comercialización**



Ventas ambulantes en la encrucijada

ENTRE DIOS Y EL DIABLO¹

El incremento de los vendedores ambulantes no solo se vincula al problema del empleo, sino que también tiene que ver con otros aspectos como las migraciones temporales.

Estas épocas navideñas caracterizan a la ciudad y mucho más a su parte central, entre otras cosas, por el incremento notable de las personas que se dedican al comercio callejero o ambulante, con la consiguiente ampliación y difusión de su actividad sobre el espacio público: calles, plazas, veredas, etc.

Cada año se observa un aumento de las personas que se dedican a estos menesteres, cuestión que ha conducido a que el vendedor ambulante sea satanizado por sus detractores y glorificado por sus defensores, cada uno sin tener un real conocimiento de la situación, asumiendo más bien suposiciones interesadas. De allí que sea necesario levantar un debate sobre el tema y realizar investigaciones que le den sustento.

Por lo pronto, no se puede desconocer que la restricción de las estructuras productivas que se aprecia con la actual crisis y las respectivas medidas de ajuste que se vienen aplicando desde principios de la década de 1980, han agudizado la situación y establecido

¹ Diario HOY, 29 de Diciembre de 1993.

nuevas relaciones de los sectores informales con los formales.

13.5 POR CIENTO DE DESEMPLEADOS

En Quito, según datos de la Dirección de Planificación Municipal, el 63% de la población es subempleada y el 13.5 desempleada. Si bien no hay una correlación mecánica entre estos datos y el incremento de la venta callejera, no se puede desconocer que una parte apreciable de este segmento poblacional tiende a insertarse laboralmente en el sector terciario (servicios e intercambio) y a ubicarse en los lugares de concentración de la demanda localizados preferente en la centralidad urbana (Centro histórico y Mariscal Sucre).

El Centro Histórico tiene una tendencia a concentrar la actividad comercial en general, cuestión que en la actualidad ya muestra ciertos grados de saturación. Es peligrosa porque evidencia un proceso tendencial hacia la existencia de una sola función, lo cual sería irse contra a su propia condición de Centro y desnaturalizaría muchos de sus valores históricos.

Los Centros Históricos deben ser heterogéneos en sus diversas dimensiones: las actividades urbanas, la composición social, la expresión histórica y la condición económica.

CONSIDERABLE PRIMACÍA

Así tenemos que de los 33 mercados y ferias (fijas y periódicas) que tiene Quito, el 72.7% funciona en el centro. Dentro del conjunto de las actividades económicas que se realizan en el Centro, el comercio estable tiene una primacía superior al 65%. El 70% de los consumidores de Quito adquieren en el Centro.

Solo el mercado de San Roque, columna vertebral del abastecimiento de la ciudad, cumple con una triple condición: es mercado mayorista, minorista y feria -ambulante-. Es una estructura, una red compleja que, por ejemplo, vincula a los centros productivos distantes (Ambato, Santo Domingo) con los consumidores, con todo lo que supone en términos culturales, económicos y sociales. Es un eje de la comercialización de la ciudad y por tanto del Centro histórico.

Pero también está inscrito en un sistema donde San Roque actúa como abastecedor general, el mercado Central se especializa en la provisión de carnes, el de la Ipiales en productos manufacturados. Estos mercados fijos aparecen como prolongaciones inmediatas para la venta ambulante, en ejes de proyección del comercio callejero. Sin embargo y de un tiempo a esta parte, el vendedor de la calle ha adquirido el don de la ubicuidad, producto de la presencia de capitales provenientes de otras latitudes.

LAS VENTAS AMBULANTES Y SU CRECIMIENTO ENTRAN EN CONFLICTO

Es a partir de este momento que la venta callejera y su crecimiento entran en conflicto con las propias funciones de la centralidad, patrimoniales y comerciales que le dan origen. Sin embargo, siguen siendo funcionales para los propios vendedores ambulantes, los consumidores, los industriales y ciertos capitales que pueden obtener ventajas de la informalidad.

Esta paradoja nos lleva a plantear que lo que puede ser un problema para

unos, puede ser una solución para otros. De tal manera que analizar el tema desde la perspectiva patológica, como generalmente se lo ha hecho, no conduce a mucho. Es preferible verla como lo es: parte de la funcionalidad que el propio sistema establece.

CONTEO DE VENTAS

A fines de 1989 y principios de 1990 se realiza -por primera vez-un conteo de los puestos de venta ambulante en tres momentos: uno a fines de noviembre, otro en navidad y el tercero fines de enero, que arrojaron los siguientes resultados:

De la información del Cuadro No. 1 se desprende que el número de vendedores ambulantes, si bien es inferior al que generalmente se utiliza, no deja de ser significativo. Si se incorpora información de otras zonas de la ciudad, de los puestos fijos y semifijos que no fueron contabilizados, es muy probable que se pueda afirmar que entre un 10 al 15% de los hogares de Quito se nutren de estos ingresos.

La venta callejera es una actividad fundamentalmente femenina, que en las épocas de mayor incremento de ventas su participación tiende a disminuir. Ello significa que es una actividad de subsistencia que genera ingresos adicionales a la familia y que en momentos de mayor venta tiene la capacidad de absorber población proveniente de otros mercados con menor rentabilidad temporal.

La venta en la calle es altamente elástica en el tiempo, porque depende de un calendario ligado a la tradición histórica de la rotación de las ferias regionales y urbanas, así como del calendario cultural: las fiestas de Quito o navidad, la apertura de clases, el carnaval, etc. De allí que el incremento de los vendedores no solo se vincula al problema del empleo, sino que también tiene que ver con otros aspectos como las migraciones temporales.

SOLO INTERMEDIARIOS

En el Cuadro No 2, se puede percibir que la venta de comestibles está rela-

cionada con el tiempo de permanencia de la población flotante que llega al Centro para realizar actividades que demandan una cierta permanencia, lo cual exige un abastecimiento alimenticio en el lugar.

Pero lo que más llama la atención tiene que ver con la gran flexibilidad de la mercadería, eso demuestra que los vendedores no son propietarios de los productos que venden sino intermediarios. Por aquí se puede entender la presencia de ciertos capitales foráneos que han ingresado de Corea, Panamá, Colombia, Brasil, etc. y la formación de una transnacional de la informalidad que encuentra en la necesidad de los sectores empobrecidos el caldo de cultivo para nuevas formas de acumulación.

No queda la menor duda que el Centro se ha convertido en un polo de la terciarización e informalización del comercio popular, que debe ser canalizado para que las tensiones se atenúen, las causas del problema se mitiguen y la funcionalidad fluya. La represión no será nunca el mecanismo que refuncionalice la situación.

CUADRO Nº 1
NÚMERO DE VENEDORES AMBULANTES POR SEXO Y EDAD.

	Noviembre 1989		Diciembre 1989		Enero 1990	
Total de vendedores	4746	100.0	7311	100.0	3402	100.0
Mujeres	3132	66.0	4752	65.0	2446	71.9
Hombres	1466	30.9	2420	33.1	888	26.1
Niños	148	3.1	139	1.9	68	2.0

Fuente: Dirección de Planificación Municipal, "Diagnóstico Del Centro Histórico", Quito, 1992.
Elaboración: propia

CUADRO Nº 2
PUESTOS DE VENTA POR TIPO DE GIRO

	Noviembre	Diciembre	Enero
Comestibles	39.8	21.8	39.3
Ropa	24.9	35.2	26.2
bienes de navidad	8.4	25.2	1.7
otros	27.9	17.8	32.8

Fuente: Dirección de Planificación Municipal, "Diagnóstico Del Centro Histórico", Quito, 1992.
Elaboración: propia

El abastecimiento y comercialización

LOS MERCADOS DE QUITO¹

El sistema de mercados en Quito se asienta en tres segmentos claramente definidos y articulados: el moderno, el artesanal y el marginal.

El abastecimiento y la comercialización de los productos de primera necesidad se realiza en la ciudad en condiciones inadecuadas, produciendo una disminución de la oferta de mercancías, el incremento de los precios y una merma en la calidad de los mismos, con lo cual la inflación crece y la desnutrición campea.

Sin duda que esto ocurre por una falta deliberada de una política global e integral frente al tema, pero también porque la estructura en la que se asienta muestra algunas fisuras en el actual momento de crisis económica que vive el país.

El abastecimiento y comercialización de productos vitales de una ciudad es una estructura altamente compleja, que tiene relación con múltiples factores como son: las características demográficas de sus habitantes (número, edad, sexo, inserción laboral), la segregación residencial, las modalidades de distribución del ingreso, el nivel de desarrollo económico, las condiciones culturales de consumo y producción, y las modalidades de relación entre el campo y la ciudad.

¹ Diario HOY, 6 de Abril de 1994.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL ABASTECIMIENTO Y LA COMERCIALIZACIÓN

Quito es una de las ciudades que tiene mayor demanda concentrada en el país, tanto por el número de consumidores con que cuenta, como por los requerimientos provenientes de su condición de centro de servicios, eje de comercialización y lugar de producción.

Estas características de la ciudad demandan a su vez, de un sistema de abastecimiento y comercialización -en especial su organización y funcionamiento- acorde a las condiciones de la estructura urbana. El sistema se asienta en tres segmentos claramente definidos y articulados: el moderno, el artesanal y el comunitario-popular.

En general estos tres segmentos coexisten y se relacionan en cada una de las fases del proceso, sin que sus diferencias principales se eliminen. Así tenemos que los volúmenes de comercialización, las cualidades de la infraestructura, el manejo gerencial, el poder de negociación, son distintos en cada caso.

EL SECTOR MODERNO

El sector moderno, representado principalmente por alrededor de 10 supermercados, muestra niveles de vinculación directa con la producción agroindustrial y con los consumidores de mediana y buena capacidad adquisitiva. Su ubicación en la ciudad encuentra relación con las posibilidades de acceso automotor y con la proximidad a los barrios residenciales de ingresos medios y altos, que tienen posibilidades de acceso vehicular.

EL SECTOR ARTESANAL

El segmento artesanal se abastece principalmente de los intermediarios rurales y su clientela de consumidores se ubica en los sectores sociales de ingresos medios y bajos. Este nivel se comporta también como abastecedor o intermediario para el segmento comunitario-popular. Sus formas de organización son muy importantes y se circunscriben al ámbito de la comercialización, lo cual les da una buena capacidad de negociación frente al Estado en su conjunto.

EL SECTOR COMUNITARIO-POPULAR

El nivel comunitario-popular por carecer de formas de organización, información y recursos, se abastece dentro de la misma ciudad en los mercados y ferias existentes, en especial en el mercado de San Roque que se comporta como un mercado mayorista. Esto significa que opera como prolongación del segmento artesanal y que es el último eslabón de la cadena. Su canal de comercialización son las tiendas de barrio y las ferias ambulantes, y su consumidor final los sectores sociales de más bajos ingresos.

En general este sistema segmentado muestra sus limitaciones, por ejemplo, en los niveles de cobertura de la ciudad: si se observan los planos adjuntos, se puede colegir la irracional saturación de mercados y tiendas que sufre el centro de la urbe: el 72.7% de los mercados de la ciudad se localizan en esta zona. Pero también nos muestra una gran inequidad: los sectores de altos recursos económicos tienen buenos niveles de abastecimiento y - como todo lo que es para los pobres- los grupos de bajos ingresos tienen

una comercialización con baja cobertura y alto nivel de manipulación de los productos, que hace que la mercadería sea de pésima calidad y de mayor precio. Y lo que es más dramático, esta situación se repite para todos los servicios, con lo cual vivir en la pobreza resulta más caro y en peores condiciones.

LAS SALIDAS QUE SE BUSCAN

Con la crisis económica hay un proceso de redefinición del sistema en su conjunto, debido al creciente peso que ha ido adquiriendo el segmento comunitario-popular y por que la fuerza de las circunstancias ha obligado a que los consumidores de los estratos más bajos demanden nuevas opciones al Estado y busquen alternativas autogestionarias.

Así tenemos que se empieza a experimentar con las llamadas ferias libres impulsadas por el Gobierno pasado o las que se realizan anonimamente por grupos de consumidores aislados. Pero también empiezan a esbozarse salidas interesantes provenientes

tes desde el municipio con una triple expresión: la descentralización de la comercialización que tendería a una mejor cobertura del servicio; la modernización de los mercados en la línea de la autogestión y la creación de las despensas populares buscando mejorar la accesibilidad de los sectores populares.

Pero sin duda la experiencia más importante se ubica en en el campo comunitario-popular, donde “Maquita Conshunchic: comercializando como Hermanos” (MCCH), institución de inspiración cristiana, ha puesto en funcionamiento más de 30 tiendas y mercaditos en Quito, 5 empresas comunitarias, 45 centros de acopio, 11 molinos campesinos, 160 grupos de mujeres productoras de artesanías y varios fondos solidarios o cajas de ahorro.

Es quizás la propuesta más innovadora, sobre todo porque logra establecer relaciones directas entre la agricultura campesina y los consumidores de más bajos recursos; con lo cual los productores resuelven la dificultad de acceso a los mercados y los consumi-

dores mejoran precios y calidad en los productos.

QUÉ HACER FRENTE AL PROBLEMA

Sin embargo, todos estos esfuerzos son insuficientes y aislados mientras el Estado no asuma nuevos roles, sobre la base de una estrategia global frente a la problemática, que parta de un amplio nivel de consenso entre sus actores principales.

En ese sentido, iniciativas como las promovidas por el ILDIS, el Municipio de Quito y la Confederación Ecuatoriana de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos (CECMITA) para discutir estos temas deben seguir produciéndose. Más aún cuando se tiene una dispersión institucional que tiende a diluir las responsabilidades del problema. En el sector participan no menos de 12 organismos estatales, amén de los sectores privado y popular.

La línea iniciada por el MCCH demuestra que es posible y necesario vincular

directamente a las organizaciones de productores, comerciantes y organizaciones de consumidores. También es imprescindible la formación de un real mercado mayorista, que se vincule directamente con las cadenas de comercialización del segmento comunitario-popular.

Pero lo que si se evidencia de manera impostergable es la necesidad de estructurar una política global sobre el tema, porque no es posible que en la diáspora institucional que existe, se diluyan las responsabilidades del abastecimiento y la comercialización de la población de la ciudad.

La historia de la centralidad urbana

DE LA PLAZA PÚBLICA AL CENTRO COMERCIAL PRIVADO¹

El espacio público cede ante el privado y con ello el centro de la ciudad va de la Plaza de la Independencia hacia una diáspora de lugares comerciales.

En estos últimos años los quiteños hemos sido testigos de la redefinición de la actividad comercial en la ciudad y de la transformación que está provocando al conjunto de la estructura urbana de Quito. Nuevos centros comerciales aparecen de un día para otro en distintos lugares, produciendo nuevas formas y contenidos a la centralidad.

Nos referimos concretamente a la construcción de los nuevos centros comer-

ciales de escala urbana como el Centro Comercial El Jardín, La Galería Centro Comercial, el Centro Comercial Plaza Cumbayá y la ampliación del Centro Comercial Ñaquito y el Quicentro, entre otros. Pero también a los centros comerciales de nivel zonal como los de El Condado y el Voz Andes.

Sin duda que la construcción de estos edificios está produciendo una readecuación general de la comercialización y abastecimiento en la ciudad. La competencia entre ellos es evidente, al grado que no pocos observadores temen por el futuro de algunos de ellos. Pero también la ciudad sufre un impacto que merece analizarse por encima de su condición sectorial y con base al proceso histórico que sigue.

¹ Diario HOY, 7 de Septiembre de 1994.

CENTRALIDAD: PLAZA Y CENTRO COMERCIAL

El comercio ha variado durante estos últimos años, tanto por la adopción de nuevos patrones y formas de venta, cuanto por su nueva estrategia de ubicación en la ciudad. Tan es así que en el Quito de esta última mitad del siglo se encuentran cuatro etapas claramente marcadas:

1. Hasta 1960 el comercio se ubicó preponderantemente en el Centro Histórico de Quito, obedeciendo a una lógica tradicional basada en la tienda y con poca iniciativa, que tendió a localizarse en aquellos lugares donde la demanda estaba concentrada: la centralidad. Por eso el Centro Histórico fue el gran centro comercial de la época.

2. Luego, a partir de la década del sesenta, el gran comercio se desplaza hacia el norte, siguiendo el movimiento de la demanda solvente y la tendencia del desarrollo urbano. Hay una relocalización del centro de la ciudad en la zona de la Mariscal Sucre, que arrastra a la actividad comercial. Ello significa que el comercio cambia de sitio geográfico pero no la lógica de su ubicación,

por cuanto sigue dependiendo de la centralidad.

3. Posteriormente y ya en la década petrolera de los años setenta, se produce un quiebre en la lógica de localización del comercio, por cuanto fracciones del capital comercial se modernizan al extremo de que no dependerán de la demanda concentrada para ubicarse en la ciudad. Por el contrario y gracias a que aparece un nuevo concepto de la actividad comercial, que reproduce las condiciones de la centralidad de una ciudad al interior de un mundo cerrado y privado, puede ubicarse en las periferias bajo la razón de que cada oferta crea su demanda. Se produce un salto y cambio en el modelo de localización del gran comercio, gracias al apareamiento del denominado Centro Comercial.

El concepto de Centro Comercial lleva implícito la formación de estructuras arquitectónicas amurralladas y autosuficientes de consumo. Son edificios que concentran la heterogeneidad de bienes y servicios, a la manera de estructuras autárquicas. Pero también significan nuevas formas de comercialización que

tienden a transformar los propios edificios donde se vende, así como los hábitos de consumo.

4. Hoy en cambio, se vive una diáspora de centralidades, creada justamente por la hegemonía que adquieren estas nuevas maneras de comercialización en la estructura urbana. La formación de estos gérmenes dispersos de centralidad están estrechamente ligados a la actividad comercial privada. Los procesos de creación de centralidades, por ejemplo, en el Bosque, Cumbayá y los Chillos tienen como eje principal a los centros comerciales que se construyen. En otras palabras, la centralidad urbana se ubicará en aquellos lugares donde se edifican los centros comerciales.

Los ejemplos más interesantes a partir de los cuales se crean las nuevas centralidades son: el Centro Comercial El Bosque, que en su inicio incluso se define como una "Ciudad Comercial" ubicada en el extremo noroccidental de Quito. Pero también los casos actuales de los centros comerciales Plaza Cumbayá y Villa Cumbayá, que crean centralidad en un potre-

ro alejado de Quito y de un centro urbano inmediato.

La implantación de estos supermercados y centros comerciales en las periferias, como puntas de lanza de un inédito tipo de consumo, a todo nivel, requiere de nuevas modalidades de viviendas y de transportes que atraen muchas de las actividades del sector público.

DE LA PLAZA AL CENTRO COMERCIAL

Como se puede percibir de este proceso, el movimiento concentración/centralización de las actividades urbanas tiene dos momentos claros: primero, en que la centralidad se ubica en un lugar equidistante con las distintas zonas y funciones urbanas; y, segundo, cuando hay un conjunto de estructuras multinucleares, propias de una nueva forma de centralidad. De esta manera, Quito deja de ser una ciudad con un centro y pasa a ser una urbe policentral.

Pero lo más importante, tiene que ver con el hecho de que este cambio en las modalidades de la centralidad eviden-

cian una mutación del proceso urbano de la ciudad. Si en la primera fase la centralidad se construía y constituía desde lo público y lo estatal -teniendo a la plaza como el elemento vertebrador- en la segunda, será lo privado y el mercado con su punta de avanzada los centros comerciales.

Mientras en la plaza mayor o grande son las actividades cívicas y religiosas las que definen la centralidad, en el centro comercial serán las actividades económicas. En ambos casos la simbología de la centralidad creada será a imagen y semejanza del tipo de hegemonía. El contenido funcional de la plaza ha sido sustituido por el del centro comercial como lugar de encuentro, socialización, mercadeo y recreación. Pero ahora, a diferencia del anterior, su entorno será el mundo privado, cerrado y mercantil, y no público, abierto y estatal.

LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

Ahora que la municipalidad ha asumido un rol importante en la descentralización de sus formas de gobierno, inmerso en el Plan del Distrito Metropolitano, sería deseable que lo haga también con el resto de las actividades urbanas para que asuma un rol más protagónico en este proceso de creación de nuevas centralidades que está viviendo el Area Metropolitana de Quito.

Para ello es necesario que la Municipalidad asuma un criterio urbano a la hora de aprobar estos proyectos, porque sin duda son edificios que tiene una funcionalidad que va más allá de la mera arquitectura, trascendiendo hacia la estructura de la ciudad. Pero también vinculando este proceso de creación de multiples centralidades al proceso de descentralización en el que está empeñada la municipalidad.

v

**Ciudad,
comunicación
y cultura**



CIUDAD, COMUNICACION Y CULTURA

“Ni el patrimonio económico y cultural heredado del pasado, ni la importancia política y los medios financieros que el Estado atribuya a sus ciudades serán suficientes si no se produce la movilización de sus propias fuerzas. Para lo cual se requiere que las ciudades dispongan de una fuerte identidad socio-cultural y de un liderazgo político autónomo y representativo y, sobre esta base, generen proyectos colectivos que proporcionen a la sociedad urbana la ilusión movilizadora de todos sus recursos potenciales.”¹

INTRODUCCION:

El Ecuador Urbano de Fin de Siglo

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en el territorio nacional nos lleva a concluir que el Ecuador se ha convertido en un país con población predominantemente urbana (55%) compuesto por ciudades (196 cantones).

Este agudo proceso de urbanización que vive el país ha significado que el hecho organizador de la sociedad ecuatoriana se haya desplazado del campo a la ciudad. Ello tiene dos aspectos que deben ser tomados en cuenta: El primero, que hay un cambio notable en la so-

¹ Borja Jordi: Democracia Local: **Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la ciudad y Participación popular**, Documents d'Autonomia Municipal, No. 1, Barcelona, 1988.

ciudad ecuatoriana; consistente en que la ciudad de nuestro tiempo se ha convertido en el "modo de vida" fundamental para la mayoría de los ecuatorianos². Y, el segundo, que esta novedad no ha sido aún reconocida por el Estado, lo que ha conducido a la inexistencia de una propuesta de ciudad para un proyecto nacional.

Quito no escapa a esta situación, ya que en estos últimos veinte años creció y se transformó notablemente, al grado que se podría señalar que es una ciudad enteramente nueva que ha emergido con nuevos valores, identidades y sujetos sociales³. Sin embargo, a diferencia de otras ciudades del país, vive una etapa de transición singular e interesante, que se inicia con la Ley del Distrito Metropolitano y que sigue con las acciones que se encaminan a prefigurar un proyecto de la ciudad del futuro.

La propuesta del Distrito Metropolitano de Quito debería convertirse en el punto de partida para una nueva política cultural municipal, en la medida en que se pueda constituir el nuevo pacto social que encarne una fuerza movilizadora que defina múltiples identidades sociales. Hay la necesidad de impulsar un proyecto de ciudad, como base y fundamento para un nuevo pacto social urbano.

Para ello pasaremos revista a siete reflexiones bajo la siguiente lógica: primero, empezamos con esta Introducción, formulando la tesis de partida del presente trabajo: es necesario diseñar una política cultural municipal que impulse un proyecto de ciudad, como base y fundamento para un nuevo pacto social urbano⁴.

Posteriormente en el acápite Ciudad, Estado y Ciudadanía interesa presen-

² Wirth, Louis: *El urbanismo como modo de vida*, Ed. UNAM, México, 1988.

³ La importancia del tema es fundamental porque, por ejemplo, Guayaquil que vive un proceso más acelerado y complejo que el de Quito -por la desarticulación de su hegemonía local, la alta segmentación y diferenciación social y la pérdida de lo público- ha debido reconstruir identidades sobre la base de dos mitos (el Sillón de Olmedo y el centralismo) y un poder local multicéfalo.

⁴ "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su

tar el origen histórico de esta trilogía, como sustento para determinar que la relación organización social, territorial y política tiene también su amalgama en las culturas urbanas. En los siguientes numerales, trataremos por separado a cada uno de estos componentes, para posteriormente, verles nuevamente integrados alrededor de lo que podría ser una propuesta de política cultural para la institución municipal. Finalmente, se presenta un análisis de la relación de los medios de comunicación y la ciudad.

CIUDAD, ESTADO Y CIUDADANIA

En la antigua Grecia tuvo lugar el nacimiento simultáneo e indisoluble de la Ciudad y la Política, al extremo de que no se diferenció la Ciudad del Estado. Esto era posible porque la polis griega,

fundada en la democracia, integraba al ciudadano a su actividad, quien la asumía como propia. De esta manera la historia nos enseñó que la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y como se construyó la trilogía inseparable compuesta por la Ciudad, el Estado y la Ciudadanía.

Este sentido histórico se pierde de manera paulatina, al paso que la triada señalada se disocia. Así tenemos que la ciudad se vacía de la política y de lo público, debido a los procesos de privatización en ciernes, o a que la plaza-agona pierde sentido y funcionalidad ante los tecnicismos de las encuestas políticas o ante la magia de la televisión⁵.

El excesivo crecimiento urbano y la separación del organismo político de la participación social, característico del Estado político moderno, restan atribu-

voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de CIUDAD y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como príncipes de autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado". (Rousseau, 23, 1978)

⁵ La ciudad tiende a diluirse como escenario principal de la competencia política y no logra constituirse como objeto sobre el cual recae una propuesta política. Es decir, que no logra convertirse en un referente o mirada específica para la política, los políticos y los partidos políticos. Y ello porque la relación entre política y ciudad se encuentra restringida, debido a que la gran mayoría de los partidos políticos -como instancias de intermediación de la sociedad y el Estado- carecen de propuestas sobre ella. Y lo que complica aún más es que la mayoría de los Estados tampoco han logrado formular Políticas Urbanas explícitas, integrales y coherentes.

tos a la condición de ciudadanía. Pero también el Estado crece y se hace cada vez más complejo, al extremo de convertirse en un verdadero Leviatán, separado de la sociedad civil. Y paulatinamente los mecanismos de participación se transforman en delegaciones, representaciones o en sufragios simples que no comprometen al votante.

Pero la fuerza histórica que tiene la Polis le permite resistir, con sus elementos y relaciones, gracias a la existencia de un movimiento contradictorio que rige la cualidad esencial de la ciudad. Así, de un tiempo a esta parte y en el contexto de la redemocratización que vive América Latina, se observa la búsqueda de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre políticos y ciudad que -al menos- se expresa en la elección popular de alcaldes, el fortalecimiento del poder local, el nuevo rol de la ciudad en el concierto internacional, el desarrollo de interesantes procesos de descentralización, la apertura de nuevos canales de participación, la emergencia de nuevos actores, entre otros.

Este movimiento histórico que le da vida y le permite resistir a la ciudad, pro-

viene precisamente de los elementos culturales cohesionadores de la población, propios de la condición de ciudadanía.

**LA CIUDAD:
instancia de formación de lo público
y de construcción de identidades.**

La ciudad no es sólo un lugar de concentración de la población. Ella adquiere la cualidad de tal al momento en que asume la condición de polis. Por ello las metrópolis o megalópolis no son simplemente escalas superiores, demográficamente hablando, de ciudad. Y no lo son, porque la ciudad, en este contexto, asume la siguiente triple condición:

1. La ciudad es un escenario de relaciones sociales múltiples que permite una construcción social, un entramado social y la constitución ciudadana.
2. La ciudad es un espacio donde se concentra la diversidad y la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica y política. Por ello se produce la formación de múltiples y simultáneas identidades colectivas.

3. La ciudad es el ámbito fundamental para la mediación social entre lo individual y lo público, es la instancia privilegiada de regulación y universalización de los intereses.

En ese sentido la ciudad debe pasar de una concepción puramente demográfica a una que tienda a “devolver la polis a la civitas”, sobre la base de la restitución de la articulación ciudad-estado-ciudadanía. Es que siendo la ciudad el espacio político por excelencia, la política debe retornar al lugar de su nacimiento: la ciudad. Y ello debe ocurrir en una coyuntura adversa en la que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad.

La recuperación del sentido de la polis debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, hacer realidad el deber de todos a construir el derecho a una ciudad democrática. De esta manera, las metrópolis o las megalópolis serán una nueva y superior cualidad de la polis y la democracia será la mayor expresión de la conquista del derecho a la ciudad democrática.

En esta perspectiva, el proyecto de Distrito Metropolitano, como nuevo pacto social urbano, debería ser el de producir una metrópolis, donde la diferenciación social no fragmente y la ciudad sea un foro o un agora con espacios públicos y cívicos para la política (el consenso) y la cultura (la creatividad).

EL MUNICIPIO: lo más próximo a lo estatal

El municipio es el órgano estatal más directamente vinculado a la cotidianidad, más próximo a la sociedad civil y principalmente urbano. En estos últimos años ha representado una de las experiencias más importantes en el afianzamiento de la reciente democracia ecuatoriana, no sólo porque ha logrado expandirse por todo el territorio nacional, sino, y por sobre todo, porque ha logrado representar de mejor manera la diversidad social del país y construir gobiernos con mayor legitimidad.

Pero también porque ha sido capaz de promocionar a nuevos sujetos sociales urbanos como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, pobladores,

etc., y lo ha hecho gracias a que, a diferencia de otros organismos estatales, ha sabido adecuarse de mejor manera a las demandas del mundo actual gracias a su carácter omnipresente en el proceso de contacto con sus habitantes, para lo cual no ha escatimado esfuerzo integrando a nuevos actores sociales urbanos⁶.

Sin embargo, en la actualidad poco o nada se ha hecho por profundizar estas características del mundo municipal, porque la tendencia propia del pragmatismo liberal reinante tiende a nadar contra corriente. No sólo que se siente la desinversión que el Estado viene imponiendo a nivel de los servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas⁷, sino que, por la vía del clientelismo intraestatal, se percibe la transformación del contenido de lo municipal.

El Municipio pretende ser transformado en una entidad exclusivamente de servicio⁸, dejando de lado su condición fundamental de órgano de gobierno, de instancia de representación y de construcción políticas, de factor de identidad y de expresión cultural, etc. En esta concepción de lo municipal, la cultura es pensada como un servicio que otorga el municipio, con todo lo que significa en cuanto al cobro de tasas, al carácter homogenizador que encierra y al verticalismo y paternalismo de sus relaciones.

Por ello, el municipio, como el órgano más próximo al Estado, debe ser repensado y fortalecido, con el fin de que tenga una política cultural que le permita construir y enfrentar un proyecto de ciudad, que tenga legitimidad, que potencie las múltiples identidades y

⁶ En el ámbito de la cultura -que es el que nos interesa en esta ocasión- se puede resaltar lo que vienen realizando los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Tena, por no citar sino pocos ejemplos, permitiendo pensar que se puede producir un relanzamiento del hecho cultural desde la diversidad característica de lo local.

⁷ Como parte de la reducción -por no decir ausencia- de las políticas sociales, ambientales, culturales y territoriales y como efecto directo de las políticas antiinflacionarias que han acelerado la crisis urbana en la mayoría de las ciudades del país.

⁸ Pero ni siquiera de todos los servicios porque el Estado no pretende cubrir el conjunto de las demandas, debido a que concentra sus inversiones en aquellos servicios necesarios para el polo de punta de la acumulación: energía eléctrica y comunicaciones, dejando de lado para la "emergencia" o la "compensación social" a la salud, educación, cultura, vivienda, recreación, etc. Y aquellos servicios que produce, lo hará minimizando el carácter de servicio que tienen, para dar paso al beneficio que persiguen los procesos de privatización.

que fortalezca la participación de la población. Se debe crear un Distrito Metropolitano con capacidad de actuación global, descentralizado, participativo, representativo y generador de identidades.

LA CIUDADANIA: la redefinición de sus instituciones

De un tiempo a esta parte, se percibe una transformación de la escena local y su trama de relaciones sociales, que hace que las instituciones en las cuales la ciudadanía se constituye, exprese y represente se transformen.

Ello da lugar a propuestas de organización y de identidad cultural donde la población busque su rol social, en un marco diverso donde hay un reacomodo cultural para los nuevos actores urbanos.

El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de media-

ción de lo individual con lo colectivo, se encuentra en franco proceso de deterioro. Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tiende a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad (como la juventud, la mujer) o en algunos de los ámbitos sociales.

De allí que las instituciones tradicionales como la Iglesia, la comuna, la familia y la escuela pierdan eficacia como articuladores sociales⁹. Frente a ello han surgido tres expresiones: 1. La transición de las tradicionales instituciones. 2. El apareamiento de múltiples lugares no institucionales, que juegan un rol fundamental en los procesos de socialización de la población. 3. La consolidación o fortalecimiento de nuevas instituciones.

En el primer caso tenemos, por ejemplo a la escuela, que hace mucho tiempo que dejó de generar expectativas de movilidad social y, más bien, así como actúa el mercado laboral, no solo que ya

⁹ "Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (Iglesia, familia, escuela) por diversas razones han perdido eficacia como cohesionadores de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo". (Corporación-Región Medellín, 29).

no recepta personas sino que ahora incluso las expulsa. La redefinición e inestabilidad de la sociedad familiar ha motivado su reemplazo por ciertos lugares como la calle, para los niños (los gamines) y nuevas formas de expresión social como la pandilla, para los jóvenes¹⁰. La Iglesia que en un momento histórico tuvo casi el monopolio de la sociedad civil y de sus instituciones, en la actualidad por el proceso de secularización impuesto por la urbanización, debe pasar de un modelo de socialización basado en la parroquia rural a uno de base urbana¹¹.

En el segundo caso, los espacios que dejan las instituciones tradicionales son asumidos por lugares como la calle, el parque o la cárcel, y ciertos ámbitos sociales tales como la pandilla juvenil, el club, el barrio, la ciudad. En tercer lugar, emergen nuevas instituciones o

viejas remozadas, entre las cuales se debe señalar con un peso singular a los medios de comunicación, donde tiene especial relevancia la televisión¹².

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana y su vinculación con el municipio, como el órgano estatal más próximo a la sociedad civil y sus instituciones.

CULTURA Y CIUDAD

Una política cultural municipal metropolitana debe tender a romper la débil integración socio-cultural y la escasa articulación que existe entre el sistema político local, las instituciones y los agentes sociales y económicos (Borja. J, 1991). Y lo debe hacer por encima del alto peso que tiene la informalidad en

¹⁰ "En los grupos de jóvenes, la violencia se ha convertido en un medio para lograr una figuración social. Tras el pandillero se encuentra una generación que no ha encontrado los espacios de participación y reconocimiento social que lo afiancen como sujeto y proyección."

¹¹ Quizás a eso se deba que las parroquias urbanas más dinámicas de la acción de la Iglesia Católica sean aquellas administradas por sacerdotes extranjeros, que tienen una mayor experiencia urbana previa que los de origen quiteño. En cambio, los curas ecuatorianos tienen mayor conocimiento y resultados en el campo.

¹² En los EEUU, un joven al salir del bachillerato habrá estado al frente del televisor el doble de horas que en el salón de clases (De Roux); Los niños franceses entre dos y diez años de edad ven 1200 horas de televisión al año frente a las 900 que pasan en la escuela. En Bucaramanga los niños de ocho años ven 3650 horas al año (Espinosa, 66).

todas sus manifestaciones (urbana, económica, institucional); la escasa participación cívico-política de la población, en especial de los sectores de altos ingresos; el vandalismo ciudadano que se expresa en el poco respeto a las normas, a los equipamientos urbanos y en la evasión de tributos; en la fragmentación de la ciudad a la manera de segregación urbana, de las modalidades de uso de la urbe, de la inseguridad, de la marginación y de la ruptura de identidades.

Una política cultural metro-politana debería tender a fortalecer la ciudadanía y revalorizar el uso de la ciudad y la ciudad misma. Debe haber una nueva producción y apropiación de la ciudad, fundada en el derecho de sus habitantes a una ciudad democrática, "porque la cultura es de todos". Ello implicaría una política cultural urbana desde la municipalidad, al menos, en dos sentidos (Borja. J. 1991):

Hacer más ciudad para más ciudadanos, revalorizando la calidad de la ciu-

dad en términos sociales, ambientales y estéticos. En otras palabras, no se trata exclusivamente de resolver un problema funcional o de mejorar la calidad de vida de su población. También se debe facilitar el desarrollo de un entramado de relaciones sociales así como ser estéticamente bien resuelta. La nueva ciudad debe socializar el espacio urbano y ser integradora (no homogenizadora). Socializar la condición de ciudadanía urbanizando las periferias, hacer más equipamientos y dotar de servicios, pero por sobre todo, crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente viva la ciudadanía, formule sus demandas y utilice y viva la ciudad.

Hacer más ciudadanos para más ciudad, construyendo el derecho a la ciudad para y de todos¹³. La ciudadanía como fuente y origen de la ciudad, para ser tal, deberá tener el derecho y también el deber -cada derecho crea un deber- al disfrute de la ciudad toda. Ello implica la potenciación de las múltiples identidades y una ruptura a

¹³ Por ejemplo, en el caso del Centro Histórico se debe pasar de una declaración Internacional de Patrimonio de la Humanidad, al ejercicio real del derecho patrimonial que tenemos todos a su uso, disfrute y reproducción.

la fragmentación urbana; supone la integración y no la homogenización; auspicia la participación y no la cooptación; promueve la información y no la propaganda.

Sin embargo, una propuesta como la señalada tiene límites que trascienden a lo estructural, al menos, en dos aspectos: a) En las políticas neoliberales que tienden a reducir y desacreditar la importancia (cuando no a mercantilizar) de lo social, lo cultural, lo ambiental y lo territorial. Por eso ahora nuestras ciudades se fragmentan y privatizan más, se hacen más ostensibles los abismos económicos, culturales, geográficos, sociales y políticos. Se crean nuevas formas de sociabilidad y restringen la condición de ámbito privilegiado de lo público.

Pero también la violencia común ha conducido a que los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, asuman mecanismos de defensa que los lleva a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales, transformación de los senderos y rutas diarias, restricción de las relaciones sociales -porque todo desconocido es

sospechoso-, eliminación de las actitudes de solidaridad y ayuda mutua. Cada una de estas acciones de autodefensa de la población es a su vez causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, individualismo.

Así, la ciudad en construcción ve perder sus espacios públicos y cívicos, la urbanización privada niega la condición de la ciudad como instancia de mediación de lo público, la fragmentación social gana espacio, etc. Por ello lo público, como instancia de regulación y mediación de la sociedad, va disolviéndose en las lógicas privatizadoras que prevalecen sobre el interés colectivo.

Se evidencia así la necesidad de desarrollar múltiples identidades alrededor de un proyecto de ciudad como el del Distrito Metropolitano de Quito. Hay que tener en cuenta que la población debe construir y comprometerse con la ilusión de un proyecto de ciudad como forma de movilización social. Es que se lo debe definir socialmente, a la par de la construcción de un nuevo bloque social.

En esa línea deben mencionarse algunos buenos ejemplos de actuación en materia cultural, que se pueden inscribir en la perspectiva planteada. Allí están:

Agosto mes de las Artes es un programa de masificación de la expresión cultural, sobre la base de un nuevo escenario: la ciudad. Ello se produce gracias al tránsito del espectáculo interior-privado a uno exterior-público, de la galería a la calle, del teatro a la plaza.

La Guambroteca¹⁴, es el espacio más importante para la recreación formativa infantil, que va más allá de la educación formal.

Arte para todos¹⁵ es una propuesta de revalorización estética del espacio público, sobre la base de una política de parques, jardines y arte público. Es una nueva forma de apropiación del es-

pacio público y de producción del paisaje urbano.

El Centro Histórico de Quito¹⁶ que plantea la recuperación del sentido histórico de la ciudad, por encima de aquellas concepciones que sublimizan lo colonial o congelan el pasado en algún momento de la historia. La redefinición de la simbología urbana, el fortalecimiento de las identidades y el desarrollo de la legitimidad municipal¹⁷.

El Transporte Municipal introdujo nuevas normas y patrones de conducta ciudadana como la fila para la espera, el respeto a la unidad de transporte.

Evaristo es una propuesta de comunicación que va más allá de la información, hacia la búsqueda de una identidad colectiva en el personaje que pretende estimular la preocupación por la ciudad, la convivencia, la alegría, las tradiciones, la cordialidad, la solidari-

¹⁴ Cfr. Dirección de Educación y Cultura, IMQ, **La guambroteca: recrear y vivir**, Ed. Mariscal, Quito, 1992.

¹⁵ Cfr. IMQ, **Parques y Jardines**, Ed. Mariscal, Quito, 1992.

¹⁶ Ver Dirección de Planificación Municipal, IMQ: **Plan Maestro del Centro Histórico de Quito**, Quito, 1992.

¹⁷ Carrión, Fernando: "Centro Histórico de Quito: notas para el desarrollo de una Política Urbana Alternativa", en: Dirección de Planificación Municipal, IMQ: **Centro Histórico de Quito, Problemática y Perspectivas**, Ed. FRAGA, Quito, 1990.

dad. Es a la vez la voz municipal y la crítica a lo municipal.

La Planificación Urbana¹⁸ como expresión de una propuesta general sobre la ciudad, implica la formación de una cultura de plan que impulse su respeto y transformación sobre la base de la relación con la gestión y la población.

Las propuestas de control de la contaminación implican la búsqueda de una mejor relación de la sociedad urbana y su entorno natural, han traído niveles importantes de concientización, sobre la base de los principios de quien contamina paga y respeto al medio ambiente.

Sin duda que quedan por fuera otros ejemplos¹⁹ que deberían sumarse para en su conjunto y por separado ser repensados, articulados y potenciados. La estructuración de una política cultural municipal pasa por vincular este conjunto de buenas iniciativas urbanas y relacionarlas estructuralmente al Pro-

yecto del Distrito Metropolitano, lo cual no sólo permitirá potenciar sus efectos, sino también apuntalar al fortalecimiento de la legitimidad municipal y al relanzamiento de la cultura. Por eso la importancia de hacer de la ciudad un espacio de cultura y para la cultura.

CIUDAD Y COMUNICACION: una relación distante.

La tecnología y los medios de comunicación progresan a niveles asombrosos, con lo cual las distancias sociales, cronológicas e históricas se reducen. De esta manera, el tiempo y el espacio asumen nuevas connotaciones y redefinen las condiciones de vida de la población.

Desgraciadamente a nivel urbano se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en tres situaciones claras:

1. Paradójicamente en los albores del próximo milenio, que se constituirá

¹⁸ Ver Dirección de Planificación Municipal, IMQ: **Plan del Distrito Metropolitano de Quito, (varios VOLS)**, Ed. Municipal, Quito, 1990-92.

¹⁹ Jornadas de Cultura y Peatonización creadas por la Dirección de Planificación en 1989, Ciudad Abierta al Arte, Vacaciones Felices, las Fiestas de Quito,

en el siglo de las ciudades, las urbes mantienen entre si bajos niveles de comunicación, que no se compadece con el avance señalado.

2. Se evidencia un problema de comunicación entre la población que crece aceleradamente en las ciudades y la estructura urbana, que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social e imposibilidad que la población urbana potencie sus formas de socialización. Con ello no solo que los habitantes pierden el derecho a la ciudad y a las posibilidades de ciudadanía, sino que también socavan las bases de sustentación de la ciudad.
3. Pero también la relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y distancia, porque no existen canales institucionales de representación y participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como relaciones públicas del

primer personero, imponiendo algunos vicios: la relación vertical del emisor al receptor, el culto a la personalidad y la pérdida de la condición de cohesionador social, entre otros.

El proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano -para ser tal- requiere la incorporación de un proyecto de comunicación.

Dentro de la perspectiva que estamos manejando, la búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual -como sociedad local- a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial²⁰.

²⁰ Entramos al siglo de las ciudades que exige, según Pasqual Maragall, Alcalde de Barcelona, la formulación de una organización de "Ciudades Unidas", alterna a las "Naciones Unidas". Ciudad que no construya canales de comunicación con otras urbes, que no tenga políticas internacionales propias, que no produzca una infraestructura de vinculación mundial, etc. rescinde sus posibilidades de desarrollo.

Ello supone considerar que cada uno de los componentes de la relación tenga una función dominante, aunque no exclusiva, en términos de la comunicación. Así, la ciudad como medio de comunicación debe ser vista como un emisor; la población para transformarse en ciudadanía requiere de información y de canales de comunicación para actuar (receptor) y los municipios para legitimarse deben producir información (productor).

Priorizamos dos tipos de relaciones importantes: la ciudad como medio de comunicación y la necesidad de comunicación entre municipalidad y la ciudadanía, teniendo como telón de fondo a la ciudad, por ser el medio de comunicación más poderoso que ha creado la humanidad.

PARTE DE LA CRISIS URBANA ES EL EVIDENTE DETERIORO DE LOS CANALES DE COMUNICACIÓN.

Desgraciadamente el signo de la incomunicación que muestran los niveles señalados, evidencia el hecho de que el acelerado proceso de urbanización y el

avance de las comunicaciones aún no encuentren el empate deseado. A estas alturas del siglo, este desajuste se convierte en un nuevo componente de la crisis urbana, en vista de que son evidentes las restricciones que le impone a la condición de espacio privilegiado para la socialización y la mediación social.

Esta constatación es fundamental porque añade una nueva dimensión al concepto de crisis urbana y, justamente, en la esencia de la definición de ciudad: socialización, constitución de lo público, formación de ciudadanía, etc. De esta manera, la crisis urbana no solo tiene ver con las restricciones que se producen en la oferta de servicios y equipamientos urbanos, sino también con pérdida de una fluida comunicación.

Los problemas de precariedad de los canales formales de comunicación - como los teléfonos, el correo y el transporte- repercuten con fuerza inusitada en la esencia de la ciudad. La constante degradación de la que son objeto por parte de las llamadas políticas de ajuste repercuten de ma-

nera decisiva en la calidad de vida de la población urbana²¹.

A ello se suma el deterioro físico, simbólico y funcional de los espacios directos de construcción social como: las plazas, parques, calles, teatros, iglesias y estadios. Las privatizaciones en ciernes, la violencia urbana y la primacía que asumen los medios masivos de comunicación arrastran tras de sí la eliminación o mutación del espacio público y cívico; pero también la transformación de la televisión, la prensa y la radio.

Por eso, no es raro que se construyan nuevas instituciones de socialización como las pandillas juveniles y se desarrollen medios alternativos de expresión. Sin duda el auge del grafiti tiene que ver con esta búsqueda de comunicación social y de "recuperar una voz colectiva" -como dice José Ron- de identidad y socialización de la juventud.

Es que la ciudad es portadora de una mezcla de mensajes difíciles de decodificar: la simbología propia de la segregación urbana entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur, entre las zonas comerciales y las residenciales, es evidente²². Pero también se percibe una agresión constante de la publicidad comercial ubicada inconsultamente en lugares más visibles que rompen con la continuidad visual y el entorno urbano-natural.

Como resultado surge una relación entre habitantes y ciudad cada vez más compleja e, incluso, de franca revancha. La destrucción de luminarias, anuncios luminosos, señalización y el poco mantenimiento de los servicios urbanos, evidencian esta situación.

El atraso de la urbe frente a los avances tecnológicos de los medios de comunicación tiene que ver al menos, por un lado, con la incompreensión de la ciudad

²¹ Partiendo de esta propuesta, el concepto calidad de vida urbana se redefine, pues amplía su consideración de la satisfacción de los servicios públicos a la formación de ciudadanía, por la vía de la mejora de la comunicación, hacia la socialización y la construcción de lo público.

²² Es interesante evidenciar que la ubicación de la señalización y la nomenclatura se da predominantemente en las partes comerciales de la ciudad. El resto de la ciudad es anónima y es, en sus dos acepciones, innombrable. Los barrios atractivos para la publicidad y la nomenclatura, son aquellos donde la población va, no donde la población de bajos ingresos reside. Esta ciudad, más bien, debe ser escondida, no debe tener nombre...

como el centro de información, difusión y medio de la comunicación y; por otro, con la restrictiva concepción de la comunicación como “medio formal institucionalizado” y no como una relación social. En otras palabras, no se ha tenido un puente entre ellos.

Pero mientras la comunicación es una relación social, la ciudad es un escenario de relaciones sociales múltiples. Ello significa que este escenario es un medio de comunicación formidable, que se caracteriza por no tener un control monopólico sobre el mismo, como ocurre con la televisión, la prensa y la radio. Por que su esencia proviene de la condición de medio de comunicación que contiene a todos los otros y por que no tiene una diferenciación tajante entre receptor y emisor.

La ciudad es un foro de comunicación e información, porque en él confluye la mayor densidad de medios de comunicación y usuarios (telefonía, radio, televisión, correos, cine, teatro, escuelas); abarca la mayor concentración de lugares de socialización (espacios públicos, cívicos, barrios); posee el mayor cúmulo de información concentrada (bibliote-

cas, archivos, edificios, etc) y tiene acumuladas la mayor cantidad de manifestaciones simbólicas.

La ciudad es un espacio de concentración a todo nivel, donde la comunicación puede y debe potenciarse. Si bien en la actualidad las formas de concentración son un problema, las posibilidades de solución se encuentran justamente en su condición de medio de comunicación y centro de información. Se debe restringir las limitaciones actuales y mejorar las posibilidades de socialización y de intermediación.

La comunicación para el desarrollo urbano, debe partir de la articulación de los distintos medios de comunicación en la perspectiva de definir y construir un proyecto de ciudad, resultado de la conjunción de los actores fundamentales de la ciudad y de la comunicación. En esa perspectiva, la ciudad como medio de comunicación y el ciudadano como emisor-receptor son fundamentales.

El reto para salir de la crisis urbana debe provenir de la propia ciudad: dejar de ser un espacio de transición

para asumir su condición de ámbito de encuentros múltiples, en la perspectiva de construir una diversidad de identidades, de integración de la ciudadanía, de socialización de la población y mediación hacia lo público.

COMUNICACIÓN ENTRE MUNICIPIO Y CIUDADANÍA

La comunicación debe ser un elemento esencial del accionar municipal, porque si bien el municipio es el órgano estatal más cercano a la sociedad civil, se observa en la actualidad un proceso progresivo y evidente de distanciamiento. El tamaño de las ciudades, las caducas estructuras de gobierno, el cúmulo de órganos de poder local, el desconocimiento de la ciudad, las nuevas concepciones de lo municipal, etc., hacen imprescindible replantear la relación del municipio y la ciudadanía desde la perspectiva del tema de la comunicación social.

El punto de partida debe ser la redefini-

ción de lo municipal, al menos, en los siguientes tres aspectos:

1. El municipio debe ser conceptualizado como de totalidad, porque su actuación está referida al conjunto de la sociedad local. No se refiere exclusivamente a la dotación de servicios, ni es sólo una instancia de administración urbana. Es de gobierno, por lo tanto de ejercicio de poder, que se expresa en una multiplicidad de tareas y órganos dispersos.

En este caso, la comunicación encuentra dos sentidos: primero, ser una de las tantas funciones municipales y por tanto ejercer el poder que tiene y, segundo, como la actuación municipal debe producirse desde áreas particulares -una de las cuales es la comunicación social-, debe reconstruir la unidad de la acción al interior del municipio y proyectar hacia afuera una imagen coherente. Debe, por tanto, promover la coordinación interna y la unidad de mensaje, porque mientras la ausencia de lo primero desperdicia recursos por ineficiencia; lo segundo conduce a las pérdidas de la legitimidad institu-

cional y de su cualidad de punto focal de referencia²³. Obviamente ello supone la existencia de estrategias explícitas de política urbana.

2. El concepto de municipio debe provenir de su condición de globalidad, porque la inserción nacional e internacional es evidente, no solo como contexto, sino también como radio de influencia, determinación y destino. Si su sentido de ser es internacional, es imprescindible delinear una comunicación interurbana como parte de las políticas urbanas, pero también el definir un especie de marketing de la ciudad.
3. Conceptualmente el municipio debe recuperar la condición de cercanía. En este caso la comunicación debe expresarse a través de tres mecanismos: la creación de nuevas formas institucionales de representación

que permitan reducir las distancias, el desarrollo de propuestas de descentralización del aparato de gobierno municipal²⁴ y la ampliación de las formas de participación de la población en el gobierno local. En otras palabras, la base para una buena comunicación está dada por los procesos de democratización. La comunicación resulta de la proximidad-participación que se obtiene entre una autoridad legítimamente constituida y la población, a través de la formación de los respectivos canales institucionales: políticas de comunicación social, información, promoción popular, de definición de demandas, etc.

Parecería procedente, para una política municipal sobre el tema, trabajar bajo dos líneas interrelacionadas: por un lado, la comunicación social propiamente dicha, que tendría que ver con las nece-

²³ La población ya tiene suficiente con la existencia de múltiples organismos institucionales de gestión local. Si a ello se añade el incremento de mensajes diversos, no solo que desinforma, sino que también segmenta a la población y a sus demandas, y le hace perder la función de referente y de fuente de identidad.

²⁴ La descentralización, hoy tan en boga, es también un mecanismo que restablece la ansiada comunicación. Sin duda que la ciudad de Quito tendrá una mejor comunicación luego de los cambios estructurales introducidos por la aprobación de la Ley del Distrito Metropolitano y su puesta en práctica.

sidades de vinculación y proximidad de la población a sus instituciones fundamentales. En este caso, la comunicación aparecería como un medio o un canal a partir del cual la participación, representación y legitimidad se desarrollarían.

Y, por otro lado, a través de la redefinición del sentido y contenido de las relaciones públicas tradicionales²⁵, se expresaría el requerimiento urbano para construir espacios de encuentro tendientes a fortalecer lo público, las posibilidades de socialización, el desarrollo de las múltiples identidades, la cultura²⁶. Debe tender a romper el tradicional esquema vertical emisor-receptor por una relación de carácter pública que construya un orgullo y sentido de pertenencia.

Compartiendo con Luis Verdesoto, con- vendremos que las municipalidades deberían “introducir la comunicación de masas como parte de la formación de

los actores sociales, ya que el acceso a los medios es parte de la política social para la realización de los objetivos de comunicación entre los actores y de realización de las identidades”.

En este caso, siendo el municipio el propietario fundamental del medio de comunicación de masas más extraordinario: la ciudad, debería tener una propuesta de política urbana que incluya la comunicación y las relaciones públicas. Esta proposición supone que la ciudad sea considerada, redefinida y refuncionalizada como un medio de comunicación especial.

En la actualidad las estrategias de desarrollo urbano se realizan sobre escenarios previamente producidos y en ciudades ya existentes, lo cual exige considerar, a su vez, estrategias adicionales de comunicación y relaciones públicas. Por ejemplo, las obras de rehabilitación urbana, la introducción de inversiones en tráfico y transporte, o la

²⁵ En este caso, nos referimos a las posibilidades que desde lo público se fortalezcan las relaciones fundamentales: públicas, institucionales, personales, etc.

²⁶ Sobre todo en un contexto de alta migración, recambio poblacional, de agresión cultural -donde lo externo es visto como lo bueno- y de múltiples órganos de poder, entre otros.

renovación de las infraestructuras, exigen procesos de comunicación y de relaciones públicas especiales²⁷.

Un municipio que al ejecutar su plan de inversiones no actúa sobre la simbología existente en la ciudad pierde legitimidad. Las obras en construcción deben tener en cuenta esta condición urbana previa, para (re) construir una nueva simbología. Tiene que hacer obra no sólo para resolver los problemas de las demandas explícitas e inmediatas, sino también para transmitir en ellas una intencionalidad y un mensaje explícitos. Ello supone una explícita política urbana, que asuma la comunicación como uno de sus componentes más importantes.

Es necesario detenerse un tanto a analizar el carácter de la obra municipal, porque se trata de una modalidad fundamentalmente física, inmueble, visible, dispersa y puntual, lo cual introduce algunos problemas y ventajas. Si

bien tiende a resolver algunos problemas, una vez que cumple su cometido es absorbida o mimetizada por la cotidianidad e incorporada "al paisaje", perdiendo temporalidad y trascendencia. La obra y su ubicación deben ser una solución múltiple a los diversos problemas sentidos por la población, una estrategia frente al escenario urbano construido, y transmitir un mensaje de intencionalidad claro.

En este caso, la comunicación social debe dirigirse a trascender el tiempo y el espacio. Es decir, que la población de toda la ciudad tome conciencia del carácter de la obra y permanezca el mayor tiempo posible en la memoria social. Deber ser una actuación que tienda a superar la propia definición del ámbito local del municipio y proyectar su identidad en el tiempo y fuera de su circunscripción territorial. Ello supone, equidad en la distribución de la inversión y la satisfacción de reales demandas sociales²⁸.

²⁷ Muchas veces una buena propuesta de política urbana se ha detenido por problemas de información, falta de coordinación, o inexistencia de una estrategia explícita de comunicación social.

²⁸ Ver el trabajo de Carrión F. "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos", donde se analiza el carácter contradictorio que puede tener una inversión respecto de otra.

Los municipios deben asumir la condición de canal de comunicación y como medio de relaciones públicas que es la ciudad. Pero además deben reconsiderar a los tradicionales medios de comunicación como: la radio, la televisión y la prensa, por el mal uso que se les ha dado²⁹. En este caso la concepción que está detrás del medio, hace que se reduzcan a una condición de prensa marginal. Son generalmente fábricas de boletines de prensa, folletos inocuos, programas de radio aislados, etc. librados a la buena intención de algún funcionario. Y lo

más grave es que la propia función es considerada de menor cuantía frente a las obras de inversión en servicios³⁰.

Se requiere una propuesta que busque ampliar la solidaridad en el mundo del individualismo, fortalecer las múltiples identidades, promover órganos legítimos en un contexto de crisis generalizada³¹, fortalecer el orgullo y sentido de pertenencia, auspiciar la ilusión movilizadora de asumir un proyecto social³², promover una cultura de planificación, entre otros.

²⁹ El ejemplo de Evaristo, creado en la administración municipal del alcalde Rodrigo Paz 1988-1992, es un caso único y excepcional que todavía no ha sido suficientemente analizado.

³⁰ Es interesante ver como se cuestionan las inversiones que una administración realiza en estas actividades. Generalmente no justifican esta línea de actuación municipal, porque la ven como un despilfarro de recursos dedicados a promover a la autoridad de turno (lo cual no está del todo alejado de la verdad) y distraer recursos que deberían dedicarse a resolver "necesidades urgentes". Tras de si hay una concepción de lo municipal altamente reduccionista, desgraciadamente hoy vigente.

³¹ Es fundamental la construcción de gobiernos legítimos, sobre todo en un contexto donde el peso de la crisis pone en juego a la propia democracia. Un gobierno legítimo debe ser no sólo por origen sino también por la acción que desarrolla.

³² Es interesante analizar la ilusión creada alrededor de la feria en Sevilla o del vaso de leche en Lima. Los dos casos, con lo diferentes que son, generaron resultados que aún asombran a la humanidad, en cuanto movilización de la población y realización de un proyecto de ciudad.