



Revista
ciudad
Alternativa

No 14

Pensar en las ciudades

Revista Semestral

Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 14 • 1998-99
Número Especial
20 años de CIUDAD

DIRECTOR DE CIUDAD

Mario Vásconez 1998-99

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Henriette Hurtado
Jorge García
Silvana Ruiz
Mario Unda
Mario Vásconez
Lucía Ruiz

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO Y DIAGRAMACION

David Moya F.
Hugo Paredes A.

IMPRESION

CIUDAD
Quito - Ecuador
Enero, 1999

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Telfs: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E.Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total y parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos de Celso Rojas. Quito - Ecuador (1951).

INDICE

- Presentación 5

a r t í c u l o s

PENSAR EN LAS CIUDADES

- Ciudad y civilización en la ideología conservadora (de derecha y de izquierda). 11
Marco Negrón
- Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? 15
Amparo Menéndez
- La ciudad, un proyecto ético y estético. 25
Patricio Gross
- Público, colectivo y privado y sus metamorfosis urbana 29
José Sánchez Parga
- La literatura ecuatoriana sobre Pobreza Urbana 35
Lucía Ruiz

REFORMAS URBANAS

- Regionalización y red urbana Ecuatoriana. 45
Michael Portais
- Funciones económicas de los centros urbanos en el Ecuador. 51
Angel Crespo
- Cuenca: Algunas ideas para definir el modelo de ordenación territorial de la ciudad que queremos. 57
Fernando Pauta
- Ciudades... Rurales 67
FEPP - José Tonello
- Fragmentación, estructuración y gobernabilidad del espacio metropolitano de Caracas. 69
Esther Marciano

PLANIFICACION DE LAS CIUDADES

- La sustentabilidad y la planificación local participativa. 77
Gonzalo Darquea
- El desarrollo sostenible y las ciudades 83
Roberto Troya

- Reforma urbana: un debate urgente. **87**
Patricio Ycaza +
- Ciudades en América Latina: el nuevo rol de la Planificación. **93**
Sergio de Azebedo
- La cuestión socioambiental en el espacio urbano: límites y desafíos. **99**
Elizabeth Grimberg

PROBLEMAS URBANOS

- Analfabetismo en la ciudad. **107**
Rosa María Torres
- Viviendas del Hogar de Cristo. 25 años al servicio de los mas pobres. **111**
Roberto Costa
- Trabajo, vivienda y acción local. Una propuesta de articulación. **115**
Horacio Barreta y otros
- No hay ecología sin ciclo vía. **123**
Leonardo Wild
- Los servicios urbanos de Buenos Aires. **127**
Pedro Pérez
- Legalización de la tenencia de la tierra de poseionarios ubicado en la parte urbana del Cantón. **131**
Nelson López J.

CULTURA URBANA

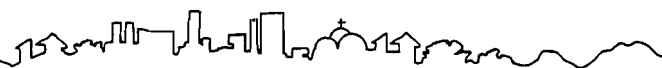
- Las ciudades, los jóvenes y la diversión. **137**
Mario Zolezzi
- Arquitectura vernácula - Arquitectura con arquitectos. **141**
Enrique Ortiz
- El patrimonio cultural en los procesos de descentralización. **149**
Dora Arízaga
- Patrimonio cultural y participación popular. **157**
Leonardo Barci / María de Lourdes Pereira
- El arte público como proceso de gestión urbana. **163**
Esteban Moscoso
- La vivienda como tema de postgrado. **169**
Ronaldo Ramírez

miradas y voces

- Quito en el escenario de la crisis política de Febrero de 1997. **181**
Fernando Larrea



PROBLEMAS URBANOS



Los servicios urbanos de Buenos Aires

Pedro Pírez
CONICET/ UBA/ Argentina

1. Los servicios urbanos de Buenos Aires han pasado en su historia por formas privadas públicas de gestión, configurando diferentes modelos.

Comenzaron, a fines del siglo pasado, como competencia municipal a cargo de empresas privadas, generalmente extranjeras, que operaban como concesionarias. Era modelo de gestión descentralizado-privado integrado por tres actores principales: gobierno municipal, empresas de servicios y usuarios. Las relaciones entre los actores estaban reguladas por normas municipales.

El actor público se integraba con instituciones de representación política (Concejo Deliberante), delegados políticos federales (intendente) y aparatos técnicos (burocracia municipal y comisiones especiales que se formaron).

La municipalidad desarrolla un rol complejo: político (de definiciones generales) y de regulación y control.

Las empresas, operando como concesionarias del servicio tenían bajo su responsabilidad y decisión la construcción de las infraestructuras y la operación de los servicios, desde su planeación e inversión hasta la atención de los usuarios. Los usuarios eran clien-





tes de las empresas y ciudadanos locales. La lógica de la necesidad aparecía con dos frentes: hacia la empresa en relaciones comerciales (demanda mercantil) y como ciudadanos frente al gobierno local (demanda política).

Las empresas se relacionaban de manera directa con el gobierno municipal. Al intendente llegaban también por sus vinculaciones con el gobierno federal. Con el Concejo Deliberante también tenían llegada directa, aunque este órgano, por lo general, tendía a controlarlas y a tomar a su cargo los intereses de los usuarios.

La representación política generaba condiciones de igualdad entre empresas y usuarios, compensando la clara desigualdad económica y social que existía entre ambos. Sin embargo, la gestión podía quedar subordinada a la lógica político partidaria que podía beneficiar a las empresas o a los usuarios.

2. En los años cuarenta la coincidencia entre crisis de los servicios caracterizada por desinversión, ineficacia, mala calidad y corrupción y un cambio en la política económica y en el rol del estado, llevaron a la estatización de los servicios.

Se configuró con el tiempo un nuevo modelo: centralizado-público: de la órbita municipal los servicios pasaron a la federal y se crearon empresas estatales que se hicieron cargo de ellos. Los actores eran el Estado y los usuarios. Aquel en su nivel central: el gobierno federal. Las relaciones entre los actores se regularon por medio de leyes, decretos y resoluciones.

El gobierno federal era el garante de la prestación de

los servicios, con un papel de regulación y control, al mismo tiempo, era el propietario de las empresas que los producían.

El lugar del usuario era doble: usuario-consumidor frente a las empresas de servicios y usuario-ciudadano demandante frente al Estado.

En la medida que el Estado no lograba garantizar el servicio a todos, permitía su consumo a través de otras formas, algunas ilegales o clandestinas.

Los aparatos estatales de naturaleza técnica quedaron prácticamente excluidos de las relaciones sociales de los servicios y se dio un claro dominio político-técnico. A medida que las empresas de servicios crecieron en importancia, los aparatos estatales de control la perdieron.

Estas relaciones permitieron una presencia clave de las organizaciones con capacidad de interlocución con los aparatos técnicos del estado y con las empresas de servicios: empresas privadas vinculadas con la producción de los servicios y los sindicatos de sus empleados.

3. A fines de los años ochenta la situación era sumamente comprometida. El modelo había llegado, al parecer, al límite de sus posibilidades. Era necesario un cambio importante.

Ese cambio se dio desde fines de 1989 en lo que se llamó reforma económica y reforma del Estado. Como consecuencia se privatizaron, de manera muy rápida los servicios urbanos de la ciudad de Buenos Aires.

Se configuró en un modelo centralizado-privado. Los servicios han sido conservados o reasignados (el caso de los subterráneos) al nivel central que ejerce las funciones estatales y se ejecuta por medio de empresas privadas capitalistas. Sus actores son tres: el gobierno federal, la empresa privada y el usuario.

En el gobierno federal: el Congreso sanciona la ley de privatización y su régimen fundamental; el Poder Ejecutivo elabora las políticas; organismos especiales están a cargo de la regulación y el control. La empresa se hace cargo del servicio por dos vías principales: porque le han sido vendidos los activos de la empresa pública o porque se le concede la prestación del servicio y el uso de los activos que continúan siendo de propiedad estatal.

El usuario es cliente contractual (mercantil) frente a las empresas y es usuario-ciudadano frente a los aparatos estatales. La relación entre el usuario y el gobierno aparece mediada: es una cuestión local en relación con el gobierno nacional y su sistema de gestión no incluye ningún actor político representativo. El usuario aparece únicamente como titular de derechos frente a las normas reguladoras y no como agente de intereses o necesidades.

Las privatizaciones contribuyeron a cambiar la estructura social de la ciudad. En un contexto de concentración económica y empobrecimiento, los resultados implicaron la configuración de actores privados altamente concentrados, con capacidad de control económico (sectorial y global) y de apropiación de recursos.

Los servicios fundamentalmente de la ciudad han quedado controlados por algunos pocos grupos económicos altamente concentrados a nivel nacional, asociados con ca-

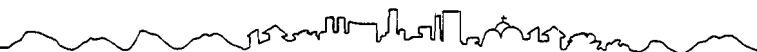
pitales externos también concentrados. La importancia económica de los gestores privados de los servicios los coloca en una posición de fuerza relativa frente a los organismos estatales. A ello se suma la capacidad de presión de los gobiernos extranjeros cuyas empresas -en algunos casos públicas- participan de las privatizaciones.

Ese control de los servicios urbanos supone, además, gran capacidad de decisión respecto de la gestión urbana.

El proceso económico concentrador ha dado lugar, en el otro extremo de la pirámide, al crecimiento de la pobreza. Según datos oficiales, en la ciudad metropolitana de Buenos Aires existen tres millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza (una cuarta parte de la población metropolitana total). Esa población, con dificultades para la sobrevivencia, es llevada hacia la exclusión de los servicios privados junto con los demás componentes mercantiles de su reproducción.

Se modifican las actitudes de los usuarios finales. Tal es el caso de la población que estaba vinculada clandestinamente con el servicio por incapacidad de ingre-





sar formalmente. Esa incapacidad era institucional, cuando no se tenía una vinculación regular con el inmueble, o económica, cuando no se podía pagar el servicio. La regulación actual disminuye los requisitos formales, de manera que solamente pesan los económicos. Pero de ahora en más, la población sabe que el servicio debe ser “comprado” y que no puede acceder a él de otra forma. Ese saber implica modificar la definición de actor dentro del servicio: de ciudadano-demandante a cliente con capacidad de demanda..

Ese cambio está también apoyado en la coerción institucional, en la medida que las empresas pueden, por ejemplo en el caso de la electricidad, iniciar procesos penales por hurto de energía que operan como amenazas para el logro de arreglos de regularización. El Estado reaparece con una función diferente: asegurar el cumplimiento de las relaciones de mercado, aún en su desigualdad, en los servicios privatizados.

4. Los servicios privatizados son sistemas sociales con muchos intereses en juego, con actores de distinta naturaleza y peso que se mueven en función de lógicas diferentes. Su regulación constituye una suerte de cristalización de posiciones sociales (intereses, necesidades y valoraciones).

El modelo centralizado-privado, actualmente en vigencia, vincula empresas privadas de servicio, dos tipos de aparatos estatales federales, unos político-técnicos de definición de políticas y regulación (secretarías de energía o comunicaciones, por ejemplo) y otros técnicos de regulación y control (entes de regulación) y usuarios.

En este sistema, las relaciones (en el mercado) entre las empresas y los usuarios (clientes) son el componente fundamental. La relación que existe entre aparatos estatales, empresas y usuarios, es un vínculo predominantemente técnico, a partir del papel de los entes reguladores. En la medida que no participa ninguna institución representativa, no aparecen consideraciones políticas. Esa falta puede, por un lado, ayudar a excluir la subordinación del servicio a estrategias de acumulación que pueden poner en riesgo su sustentabilidad. Pero, por el otro lado, significa una limitación del papel estatal al excluir otros intereses que aquellos que pueden ser formulados técnicamente.

Esto contribuye, también, a mantener el desequilibrio que existe entre las empresas de servicios y los usuarios comunes. Coloca sus relaciones en un campo en el que éstos tienden a ser más débiles que las empresas. En tal sentido, y como dice la nueva legislación del servicio eléctrico, los aparatos estatales deben defender los derechos de los usuarios, no sus intereses o necesidades. Esos derechos, por otra parte, son definidos por la regulación misma, de allí que no sea posible introducir otro elemento como ocurriría en un vínculo de representación política. Esta relación, por ende, tiende a volverse un nexo entre técnicos o, por lo menos, entre quienes manejan un discurso técnico.

En este modelo, ademeas, no existe orientación única de los servicios (de cada uno de ellos) sino que constituyen complejos de relaciones “conducidos” mercantilmente. Esa conducción se basa en una fundamental desigualdad entre empresas y usuarios y entre empresas y Estado. 