

**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 Vásquez 1998-99

### DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

### CONSEJO EDITORIAL

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

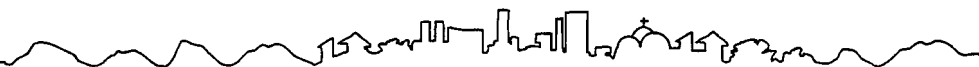
- Las ciudades, los jóvenes y la diversión. **137**  
*Mario Zolezzi*
- Arquitectura vernácula - Arquitectura con arquitectos. **141**  
*Enrique Ortiz*
- El patrimonio cultural en los procesos de descentralización. **149**  
*Dora Arízaga*
- Patrimonio cultural y participación popular. **157**  
*Leonardo 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*



# **PLANIFICACION DE LAS CIUDADES**



# Reforma urbana: un debate urgente

\* Patricio Icaza +

*¿Cuándo se olvidó que la ciudad es un sitio para el transcurrir humano, para la organización social, para el encuentro, para la conjunción de lo público y lo privado? ¿Desde cuándo lo previsto como un paraíso ante el purgatorio de la vida rural, se convirtió en el infierno desafortado que hoy son las capitales y las grandes ciudades?*

*Xavier Sanín S.J.*

## I. Crecimiento y Conflicto Urbano

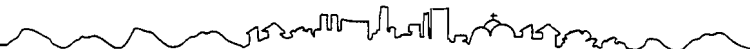
**E**l Ecuador, como es denominador común de varios países, ha experimentado un intenso crecimiento urbano. Este fenómeno de urbanización acelerada en los tres últimos decenios, se ha dado en medio de un **proceso de segregación y discriminación social**.

Este explosivo crecimiento en medio de una **concentración bicefálica**(1) se explica por un sistema social excluyente, que ha engendrado una estructura centralista que determina que en las grandes ciudades - Guayaquil y Quito particularmente - se concentren, aún cuando con carencias, los principales servicios: vi-



\* Docente universitario de las Facultades de Jurisprudencia y Ciencias Administrativas de la Universidad Central del Ecuador. Autor de varios libros.

(1) Fernando Carrión, El proceso de urbanización en el Ecuador. Antología, Quito, Editorial El Conejo/CIUDAD, 1986, p. 46.



vienda, salud, educación, recreación y complementariamente, pese a sus límites, las mejores oportunidades de empleo.

A la vez, el fuerte proceso migratorio de un agro que en lugar de ocupar mano de obra la expulsa, obligándola a ir a las grandes ciudades y también a las intermedias en busca de trabajo, ha agravado el problema de la vivienda.

Esta tendencia a la urbanización, es decir a la concentración de población en las grandes ciudades por el crecimiento vegetativo y la migración, ha sido evaluada, desde la óptica de la política estatal y municipal, con “una visión administrativa empresarial”(2) que se ha desentendido del racional uso de la tierra, el fomento de la industria de la construcción estatal y la preservación del entorno ecológico.

Esa ausencia del desarrollo armónico de las ciudades se explica además por una gestión administrativa que hizo - criterio propio de una sociedad clasista -, de la especulación de la tierra - “la plusvalía” - el signo que caracterizó la evolución de nuestras ciudades. En efecto, la expansión de la ciudad obedeció desde el principio a la intención de transformar en predios urbanos los terrenos de uso agrícola o de vocación recreacional.

En los últimos años el incremento del valor de la tierra urbana ha sido instrumento de enriquecimiento

desmedido de algunos especuladores y de capitalistas vinculados con los grupos económicos monopólicos dedicados, entre otras actividades, a la industria de la construcción: Proinco y Granda Centeno entre los principales (3).

Asimismo las ciudades grandes e intermedias, asisten a un proceso de “urbanización espontáneo” que ha significado el hacinamiento y la tugurización. En el caso de Guayaquil y otras ciudades como Machala, Quevedo, Manta, Santo Domingo de los Colorados la extensión del área física marginal supera a las “construcciones legales”, mientras en algunas ciudades de la altiplanicie y particularmente Quito, junto al hacinamiento en los tugurios céntricos, con asombrosa rapidez han crecido las barriadas marginales, a las que el ex alcalde y ex presidente Sixto Durán Ballén calificó como “barrios clandestinos o ilegales”, sumando más de 300 en la actualidad.

Puntualicemos que el problema de la vivienda no se limita al déficit habitacional que tiene el Ecuador, cerca de un millón de viviendas - setenta mil por año -, tampoco a la precaria calidad de las construcciones urbanas y rurales - más de un millón trescientas mil se consideran inadecuadas -, así como a la escasa dotación de servicios básicos. Lo que determina que sea un **problema estructural** es que el derecho a la vivienda, con un medio ambiente digno - el hábitat -, es cada vez más remoto para los sectores populares y medios.

---

(2) Jorge Benavides Solís, “Quito su historia reciente” en Punto de Vista (Separata), 1987, p. 4.

---

(3) Cfr. Luis Fierro Carrión, Los grupos financieros en el Ecuador, Quito, Centro de Educación Popular (CEDEP), 1991.

Sin embargo, la concentración urbana y las notables distancias provocadas entre la “ciudad legal”: aquella de las “élites” minoritarias y dominantes, y la “ciudad ilegal”: la de los condenados a la pobreza crónica, que luchan como en el caso de Guayaquil “por un pedazo de lodo”,(4) se ha reducido desde la óptica estatal a programas urbanos de ocasión, o a las consabidas soluciones como “lotes con servicio”, “casa-techo”, “plan techo” o el más reciente “un sólo toque”.

## II. La Legislación Urbana

Sabemos que la situación descrita no podrá ser modificada desde la normatividad legal, sin embargo no podemos quedarnos en una pasiva constatación. El logro de un **derecho urbano**, apunta a que sean satisfechas en mejores condiciones las fundamentales demandas colectivas de un “sector social pluriclasista”,(5) como es el movimiento popular urbano.

En nuestro continente, las revoluciones que han transformado el régimen capitalista y han conquistado su autodeterminación dejando la dependencia imperial, como la cubana promovieron la reforma urbana. En el caso de Cuba una de las primeras leyes revolucionarias fue abolir el desahucio y disminuir en un 50 por ciento los alquileres. En 1960, un año después del triunfo revolucionario, se dictó la Ley de Re-



forma Urbana, que convirtió a numerosos inquilinos en propietarios (6).

Posteriormente en 1984, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley General de la Vivienda, que culminaba los propósitos y aspiraciones de las primeras leyes sobre el tema.

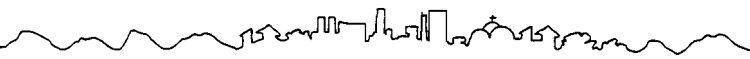
Pero el agudo problema de la vivienda, asimismo, ha pasado a ser preocupación de los países capitalistas

(4) Raúl Egas y Patricio Sánchez, “El derecho a un pedazo de lodo en Guayaquil” en *Derechos del Pueblo*, No. 39, 1987, p. 88.

(5) Javier Ferrada y Diego Prieto, “Hacia una caracterización de clase del movimiento urbano popular” en *Estudios Políticos*, vol. 4-5, No. 4-1 (oct. 85-marzo 86), México, 1986, p. 14.

(6) Cfr. Maruja Acosta y Jorge E. Hardoy, “**Reforma Urbana en Cuba Revolucionaria**”, Venezuela, Síntesis Dosmil, 1971.





subdesarrollados -llamados eufemísticamente del Tercer Mundo-. Brasil, Argentina, México, Perú y Colombia para mencionar a algunos, han aprobado legislaciones sobre reforma urbana.

Por eso es un reduccionismo estrecho concluir que aquellas legislaciones e incluso las limitadas propuestas gubernamentales sólo responden a una necesidad del Estado de encontrar apoyo social o a las prácticas del “clientelismo electoral”, hechos ciertos pero insuficientes para aprehender en toda su magnitud las demandas del movimiento urbano popular que por su heterogénea composición, lucha por mejores medios de subsistencia frente a un sistema que le margina, al extremo de condenarle mayoritariamente al “pauperismo oficial”(7).

### III. La reforma Urbana

La expedición de una **Ley de Reforma Urbana** que permita trasladar beneficios a los sectores populares, mediante una participación que rebase los marcos legalistas, clientelares y electoreros predominantes en las “tendencias tradicionales de la organización barrial”,(8) deberá convertirse en un mecanismo para una gestión urbana democrática.

Sostenemos que la **reforma urbana** será un mecanismo para la ejecución de planes y programas, que

enfrente los temas del urbanismo una vez que deberá incidir sobre la intervención estatal en cuanto a la propiedad urbana. Se trata de que el movimiento popular urbano obligue con su acción que la propiedad “**cumpla su función social**” como le asigna la Constitución Política. Función que, como sostiene el artículo 63 del texto constitucional codificado, debe “traducirse en una elevación y distribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo” (9).

Tarea nada fácil -pero no imposible- si consideramos que son los postulados clásicos de un derecho de corte liberal individualista, los que han convertido a la propiedad privada en suprema ley del desarrollo de las fuerzas del mercado y que coloca, hoy con mayor vehemencia fruto de los vientos monetaristas neoliberales, el mote de “socialismo estatizante” a cualquier acción del Estado.

Se trata además de una ley que **reconociendo la participación democrática de la ciudadanía** determine la planeación en el desarrollo municipal, los mecanismos de adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación, la legalización de títulos de propiedad, las normas sobre la financiación de la vivienda de interés social, la adopción de instrumentos financieros para la reforma urbana. De una ley que sea una respuesta a las reivindicaciones del movimiento popular urbano, en su lucha por tierra, vi-

(7) Carlos Marx, *El Capital*, t. I, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 546.

(8) Mario Unda, “La organización barrial entre la democracia y la crisis” en Luis Verdesoto et. al., *Movimientos sociales en el Ecuador*, Quito, CLACSO/ILDIS, 1986, p. 275.

(9) Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, noviembre de 1996, p. 22.


vienda, alimentación y salud, en definitiva por una vida digna.

Una ley que, asimismo, incorpore disposiciones contra los monopolios en la construcción y por la democratización en la asignación y licitaciones de obras públicas, así como por la reducción de los cánones de arrendamiento que pagan familias de bajos ingresos y que preserve el ambiente y garantice la mantención y protección de los ecosistemas.

Además, esa reforma tiene que contemplar medidas como las siguientes: prohibición de la especulación con las tierras urbanas y reconocimiento de los mecanismos de adquisición de bienes urbanos por la acción popular; legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o "clandestinas"; ejecución de planes nacionales de construcción de viviendas de interés social; dotación de servicios básicos; preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales; establecimiento de la industria de la construcción con materiales propios de las zonas; crecimiento ordenado de las urbes, mediante un cabal

planeamiento para grandes, intermedias y pequeñas ciudades; dotación de sistemas de transporte masivo de pasajeros; conservación y protección del ambiente para garantizar el equilibrio ecológico; constitución de zonas de reserva - "bancos de tierras" - para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades.

En suma, hacer efectivas las disposiciones constitucionales que para el cabal derecho a la vivienda y a la conservación del ambiente, determinan que "las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro" (10).

Si bien la autodeterminación de las masas populares y una amplia participación popular, permitirán avanzar en la definición y orientación de un **derecho alternativo** frente a la legalidad imperante, es indispensable, asimismo, que la clase no poseedora tenga una comprensión de los intersticios que deja la actual legalidad para enfrentar al capitalismo bárbaro que le impide el acceso al suelo urbano, la vivienda y los servicios. 

Quito, diciembre de 1996

---

(10) Ibid., p. 19. (Artículo 65).