

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS
DE REHABILITACION URBANA: EL CASO DE LA AVENIDA 24 DE MAYO,
QUITO - ECUADOR**

EDUARDO LÓPEZ RIVERA

FEBRERO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS
DE REHABILITACION URBANA: EL CASO DE LA AVENIDA 24 DE MAYO,
QUITO- ECUADOR**

EDUARDO LÓPEZ RIVERA

**ASESOR DE TESIS: MARCO CORDOVA MONTUFAR
LECTORES/AS: INES DEL PINO, GUILLAUME FONTAINE**

FEBRERO 2014

DEDICATORIA

A mi Madre María Mercedes, por su constante cariño y esperanza, a mi Padre Nefalí, por su confianza, apoyo y paciencia; este es el esfuerzo de varios años de trabajo, dedicación y sacrificios encaminados a ser mejor estudiante, hijo y hermano ¡gracias por estar ahí siempre!

AGRADECIMIENTOS

El resultado de este trabajo de investigación no podría haberse llevado a cabo sin el apoyo de un grupo de personas, que me acompañaron en estos dos años de maestría. Quiero agradecer a mis padres y mi hermana por su constante apoyo, amor y comprensión, a mi familia en Colombia, pendiente siempre de mis triunfos así como de mis necesidades.

De igual forma, agradezco a mi familia en Quito; a Kelly Gonzales mi hermana caleña, con la que he vivido tantas historias y experiencias llenas de complicidad y alegría, a Jorge Enrique Guerrero, por esa coherencia y alegría en todos los aspectos de tu vida, ¡aprendí mucho de vos!, a Leydy Martínez por su escucha en los peores momentos, a Lorena Guerrero y Martin Scarpacci, compañeros de vida, de experiencias, de logros y esfuerzos, sin ustedes habría sido imposible el transcurso de la maestría, a Flor Pagliarone, por compartir y convivir en casa en los estos últimos meses; a Miguel Barreiros por su compañía y apoyo en mis momentos de tristeza y alegría; por esa forma tan particular de ver la vida, he aprendido mucho de ti.

Finalmente agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO-, por la oportunidad de cursar esta maestría en sus aulas y espacios académicos, por la oportunidad de conocer gente maravillosa de tantos rincones del mundo, por todo el conocimiento adquirido y por ser la puerta para conocer mi segunda patria, Ecuador. ¡Gracias por esta increíble experiencia!

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	5
INTRODUCCION.....	6
CAPÍTULO I.....	9
CONSIDERACIONES INICIALES: DESDE LA IMPLEMENTACIÓN A LA PARTICIPACIÓN	9
La implementación como marco de análisis.....	11
<i>Enfoques de la Implementación en las Políticas Publicas</i>	<i>12</i>
<i>Eficacia, eficiencia y efectividad</i>	<i>15</i>
La participación: ¿receta para la efectividad de las políticas públicas?.....	21
<i>Pero entonces: ¿Cómo medimos la participación?.....</i>	<i>24</i>
CAPÍTULO II.....	28
EL CONTEXTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REHABILITACIÓN EN QUITO.....	28
Un recorrido por los centros históricos.....	28
Antecedentes de las políticas públicas en el centro histórico de Quito	33
<i>Creación de un gobierno zonal; La administración Zona Centro</i>	<i>39</i>
<i>El Plan Maestro de las Áreas históricas de Quito.....</i>	<i>41</i>
Creación de instituciones encargadas: el FONSAL y la ECH.....	43
<i>El Fondo de Salvamento de Quito.....</i>	<i>43</i>
<i>La Empresa del Centro Histórico.....</i>	<i>45</i>
CAPÍTULO III.....	47
LA 24 DE MAYO, POLÍTICAS EN LA FRONTERA.....	47
<i>Avenida 24 de Mayo, lugares de frontera</i>	<i>47</i>
Intervenciones en el Bulevar Avenida 24 de Mayo.....	51
<i>Primer proyecto de intervención, Conmemorativo 1904-1922</i>	<i>52</i>
<i>Proyecto recuperación urbana Avenida 24 de Mayo y el Viaducto.....</i>	<i>54</i>
<i>Intervención 2006-2007, intervención en las Plazas Espejo y Mejía</i>	<i>55</i>
El caso de la 24 de Mayo, La última Rehabilitación	56
<i>¿Por qué se implementó el proyecto?.....</i>	<i>56</i>
<i>El concepto de la política</i>	<i>64</i>
<i>La base institucional del proyecto</i>	<i>64</i>
<i>La intensión de la Propuesta</i>	<i>66</i>
Los antecedentes de la Participación en la 24 de Mayo	67
<i>El proceso de participación en la última intervención</i>	<i>69</i>
<i>¿Quiénes?</i>	<i>70</i>
<i>¿Cómo?.....</i>	<i>73</i>

<i>¿En dónde?</i>	78
<i>¿Con que?</i>	79
CAPÍTULO IV	81
DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA	81
La implementación en el proyecto de la 24 de Mayo	81
Los niveles de efectividad de las políticas desde los instrumentos que se usaron en la implementación	89
<i>Conformación de Comités</i>	90
<i>Recambio de usos del Suelo</i>	93
<i>La participación como elemento de efectividad de la Política</i>	96
La incidencia del contexto, los actores institucionales y sociales en la Política	100
<i>¿Que propuso la política en un principio?</i>	103
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA	115

RESUMEN

La presente investigación se enfoca en un análisis sobre las herramientas de política pública en la implementación de los procesos de Rehabilitación urbana en Quito, principalmente del caso de la Avenida 24 de Mayo. Para este fin, el trabajo se divide en dos partes, una primera parte teórica y de contexto y una segunda parte dedicada a un estudio de caso. De esa manera, el texto se fracciona en cuatro capítulos a saber:

En el primer capítulo, se discuten los planteamientos teóricos que desde la ciencia política se conocen sobre el tema de las políticas públicas, a partir de autores clásicos como Muller y Surel (1998), Meny y Thoenig (1989), Harold Laswell entre otros. De igual forma se aborda de manera esquemática el tema del ciclo de la política para llegar a la fase de la implementación, para luego abordar el concepto y analizar las herramientas de la implementación. Otro elemento importante en este capítulo, es la definición de varios conceptos difusos como eficacia, eficiencia y efectividad, como conceptos explicativos del resultado de una política. Finalmente abordamos el concepto fundamental de la participación, como elemento explicativo de la efectividad de una política pública sobre rehabilitación urbana.

En el segundo capítulo, se aborda el tema de las políticas públicas sobre centro histórico en su totalidad, implementadas en Quito desde la segunda mitad del siglo XX. Se analizaron las políticas del centro histórico y las herramientas jurídicas y técnicas con las que conto el Municipio de Quito para la recuperación del Centro Histórico y el proceso de conservación posterior, hasta la primera década del siglo XXI. En esa dinámica, se analizó por qué el caso de Quito es un referente de rehabilitación a nivel latinoamericano de conservación del patrimonio y porque es considerado como el caso “exitoso” de recuperación.

En el tercer Capítulo analizamos el caso de estudio de la 24 de Mayo en particular. Para este fin, el capítulo se dividió en tres partes; una primera, encargado al contexto del área de estudio; una segunda, donde se expone la política de rehabilitación aplicada; y un tercero donde se explican de manera descriptiva, los procesos participativos en la 24 de mayo con respecto a la rehabilitación del sector.

En el cuarto capítulo Analizamos las variables que se instauran en el proceso de implementación de la política pública de rehabilitación en la 24 de Mayo para analizar: primero el proceso de implementación, como la concepción del proyecto; segundo analizar los niveles de efectividad de las políticas de rehabilitación desde los instrumentos que se usaron en la política pública; y tercero, analizar la participación de actores en el contexto como elementos que permiten caracterizarla como una política efectiva o no.

INTRODUCCIÓN

En América Latina se evidencian procesos de transformación que operan sobre los centros históricos. Estas áreas centrales son los espacios más propensos a la transformación, por diversos factores como el rápido crecimiento poblacional, el desarrollo industrial, la rápida urbanización y las tendencias a la descentralización de las metrópolis (Carrión, 2010). En ese sentido las ciudades pasan de la tendencia habitual de crecimiento urbano exógeno y centrifugo a uno endógeno y centrípeto, evidenciando una mirada retrospectiva a las centralidades, en lo que se puede llamar: “el regreso a la ciudad construida” (Carrión, 2010).

En ese escenario, los centros históricos se han convertido en áreas complejas donde confluyen una multitud de actores, ya que no solo se conciben como centros de poder, sino como aglutinantes de identidades nacionales o locales. En ese sentido, para su protección se han desarrollado políticas públicas como herramientas de recuperación, protección, o desarrollo; siguiendo la dinámica del mercado que se ha convertido en un actor preponderante dentro de los procesos de planeación urbana, orientándolos hacia una lógica comercial y de explotación del valor patrimonial de los centros históricos (Carrión, 2007).

De esa forma, el reto principal de las políticas públicas para la conservación del patrimonio es resolver los problemas sociales dentro de las centralidades históricas. Para eso, se necesita primero la recuperación del espacio y del patrimonio y segundo, que la ciudadanía restituya la inversión realizada en el sector, se apropie de él y haga una recuperación paulatina de los nuevos usos con los que se impregna (Carrión, 2007, 10).

Sin embargo, estas intervenciones y la gestión pública, han sido implementadas siguiendo una lógica jerárquica de *arriba* hacia *abajo* (*Top-Down*), obviando la participación de la sociedad que viven en el sector, y obedeciendo a políticas claras de intervención provenientes principalmente de organismos como PNUD y la UNESCO (en centros históricos patrimonio de la humanidad), las cuales ponen pautas de conservación de centros históricos, junto con políticas que el gobierno local implementa en áreas históricas. Ejemplos de esto, encontramos el caso de Lima o en Ciudad de México, en donde los gobiernos locales desarrollan políticas urbanas y realizan acciones sobre el patrimonio urbano (Columb, 2001: 88), revelando en cierta forma la efectividad de las

políticas de rehabilitación, donde se ha podido recuperar mayor parte de los centros históricos.

Pero surgen las preguntas ¿Qué pasa en los casos en que las políticas de rehabilitación urbana no han sido efectivas? Se puede decir que existen diversos factores que pueden explicar su efectividad; entre ellos, las formas de financiamiento, el marco institucional, las formas de participación, o en algunos casos déficits de gobernabilidad (Coulomb, 2001), así como la frecuente falta de cooperación entre gobierno central y gobierno local.

Las políticas de renovación urbana en Quito se han desarrollado siguiendo patrones de implementación arriba – abajo (*top-Down*), en ese sentido, la toma de decisiones esta jerarquizada y ejecutada de forma descendente. A este respecto, se puede decir que muchas de las políticas implementadas en el centro histórico han sido exitosas desde la óptica de la recuperación urbano-arquitectónica siguiendo la lógica monumentalista de los años 70. Sin embargo, falta ver el costo social que dejan este tipo de intervenciones y las posibilidades de participación de la comunidad en las políticas implementadas.

En ese proceso de recuperación, se encuentra la política de rehabilitación de la 24 de Mayo, como un espacio que presenta dinámicas y usos históricamente ligados al comercio informal, y al comercio ilegal, acompañados de fuertes problemas de seguridad sujetos al trabajo sexual, la drogadicción y alcoholismo. Frente a esta problemática la intención de la política es generar un cambio en un sector que ha sido intervenido numerosas veces, con la necesidad de recuperarlo e integrarlo al centro histórico desde la lógica del turismo, pero pasando por alto que el sector posee características y condiciones que hacen difícil su intervención.

La presente investigación estudia el proceso de implementación de la política pública de rehabilitación urbana en la 24 de Mayo, teniendo como referencia el uso de instrumentos de política pública. Partiendo de la hipótesis central la cual explica que la participación potencia el resultado de las políticas implementadas en estos espacios, es decir, a mayor participación de la comunidad, mayor efectividad de las políticas de rehabilitación. En ese sentido el cuestionamiento que se plantea abordar es ¿Qué factores explican la efectividad de las políticas de rehabilitación de los centros históricos?

Tomando en cuenta que los trabajos realizados sobre las políticas del centro histórico de Quito, se instalan en planteamientos teóricos dentro del campo de los Estudios Urbanos, la intención de este trabajo es aportar un análisis desde las Políticas Públicas, al campo disciplinar de los Estudios urbanos, más específicamente al desarrollo de los centros históricos.

El objetivo de esta investigación se centra en analizar las políticas de rehabilitación de centros históricos; para eso, el diseño metodológico está planteado en un análisis de Caso en tanto permite observar las relaciones de variables que afectan a la variable dependiente. En ese sentido, se ha escogido hacer un análisis del caso de la Rehabilitación de la Avenida 24 de Mayo en Quito, ya que, es un sector que históricamente ha tenido un papel de frontera en el centro histórico y en donde se han invertido cuantiosos recursos en su recuperación. Sin embargo, los esfuerzos que se han realizado para su recuperación en las últimas décadas y la implementación de políticas dirigidas a solucionar sus problemas, no son tan visibles como en otros casos de recuperación en la ciudad.

Para la realización de la investigación, debido a la naturaleza de la misma, se desarrollo un enfoque metodológico de carácter cualitativo, que asume una serie de técnicas y herramientas metodológicas en la idea de avanzar hacia una interpretación objetiva de la realidad y del tipo de políticas urbanas que se construyen a partir de las relaciones con los habitantes. De igual forma, se tuvo en cuenta el análisis de los instrumentos que la política implementó, así como una revisión de los proyectos implementados en el sector.

CAPITULO I: CONSIDERACIONES INICIALES: DE LA IMPLEMENTACIÓN A LA PARTICIPACIÓN.

En los últimos años, el estudio de las políticas de rehabilitación urbana se ha concentrado en los procesos de recuperación urbano - arquitectónica de áreas históricas y en estimaciones sobre los costos de financiamiento en espacios donde se implementan proyectos destinados a la recuperación total o parcial. El presente trabajo planea realizar un análisis descriptivo de las políticas de rehabilitación urbana en el Centro Histórico de Quito e investigar los elementos que permiten definir las como políticas eficaces. A partir de un caso en particular y utilizando las herramientas provistas por las Políticas Públicas, se examinan tanto las políticas públicas implementadas como las instituciones que las llevan a cabo.

Los estudios sobre políticas de rehabilitación se han convertido en un importante aporte de conocimiento y se alimentan de las propuestas teórico - metodológicas principalmente desde la ciencia política, las cuales han generado significativos aportes para el ámbito gubernamental y la administración de lo público. Las políticas públicas, se desarrollan en diversos ámbitos gubernamentales y buscan la solución de los problemas de la sociedad así como de retroalimentar las demandas de los ciudadanos.

Las investigaciones realizadas en Estados Unidos significaron un avance por cuanto operaron un desplazamiento hacia el estudio más profundo y unificado de los problemas públicos. De esa forma, Meny y Thoenig, definen la política pública como: “un programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido” (Meny y Thoenig 1989: 130), de igual manera, también explican que “La política pública es la acción, de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (...), se transforma en un programa de una autoridad pública” (Meny y Thoenig, 1989: 12), poniendo de relieve el papel del Gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas.

Por su parte, Parsons (2007) explica que: “se puede decir que las políticas se ocupan de aquellas esferas consideradas como públicas (...), la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2007: 36). De igual forma, la participación o no del Gobierno en alguna problemática también es una política, “todo lo que un gobierno

decide hacer o no hacer” (Dye, 1976). Lo que implica que el gobierno siempre debe jugar un papel fundamental en la elaboración de políticas públicas, y necesariamente debe estar presente en cualquier momento del proceso.

Pero la definición que se considera más relevante para este trabajo es la de Muller y Surel (1998:13) que explican que la política pública “(...) designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. En ese sentido las políticas públicas se convierten en un instrumento de transformación de la realidad de las sociedades, inscritas en cualquier campo, económico, social, cultural, político implicando una serie de actores gubernamentales y sociales.

Sin embargo, no podemos entender el proceso de la política pública sin los aportes de Harold Lasswell, el cual es conocido por ser pionero en el desarrollo de la ciencia. A partir del fortalecimiento de los procesos en formulación de Políticas Públicas, Lasswell sugiere un enfoque conceptual, que más adelante se considera el modelo clásico *del ciclo de la política*. Este modelo permitió posicionar el análisis de la política pública como un campo académico específico que contiene en su interior unas divisiones o etapas que pueden ser estudiadas separadamente. La primera es la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y finalmente la evaluación (Roth, 2009:26). Tal división dejó de lado la importancia de todo el proceso en conjunto, pero implicó el surgimiento de teorías para cada una de las etapas, así como un importante desarrollo académico.

De igual forma, podemos identificar tres enfoques para el análisis de la política pública como son el *enfoque tradicional*, enmarcado dentro del pensamiento positivista, y que analiza los factores y las variables, el *enfoque integracionista*, que ya no considera solamente las variables medibles, sino que permite la integración de valores subjetivos como creencias, ideas, etcétera. Y por último el *interpretativista* que hace una crítica al primer enfoque y pretende integrar elementos valorativos y se apoya en el giro argumentativo (Roth, 2009).

En ese sentido, para fines de este trabajo es necesario acudir a la discusión de los enfoques, principalmente el enfoque integracionista, el cual plantea una combinación entre los estudios de tipo positivista que son medibles y que permite la mezcla entre la

metodología empírica y variables valorativas, como creencias, prácticas sociales y valores. Dentro de este enfoque se encuentra el Neo institucionalismo que a partir de March y Olson (1984, 1989) se centra en el papel de las instituciones bajo una nueva perspectiva, enfocada no solo en las instituciones del gobierno y sus dispositivos, reglas, procedimientos, sino con la suma de valores, creencias, paradigmas, culturas y saberes, es decir, proporciona al viejo institucionalismo un nuevo referente junto a otras organizaciones no necesariamente dentro de la lógica del gobierno. Este Neo institucionalismo, tiene tres corrientes importantes de análisis identificadas desde la ciencia política, los cuales son; el Neo institucionalismo Histórico, el Neo institucionalismo Rational Choice y el Neo institucionalismo Sociológico.

La implementación como marco de análisis

Como se explico anteriormente, la definición de un ciclo de la política pública por Laswell, implica la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y finalmente la evaluación. El elemento central en esta concepción es la toma de decisión que estaba en todo el proceso del ciclo de la política. Este ciclo permite observar la importancia de la implementación como la forma de materialización de los deseos y la intensión de la formulación. En ese sentido, desde la perspectiva de las políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es el momento, donde las palabras y los discursos se materializan en hechos concretos y medibles (Parsons, 2007).

El debate inicial en la implementación, estuvo enmarcado en la efectividad de las decisiones tomadas, en la definición y formulación de una política pública, y principalmente, si las decisiones que se tomaban y se materializaban realmente estaban ayudando resolver los problemas para los cuales habían sido concebidos. Aparece entonces lo que Parsons llama, el *Implementation Gap*, que implica la diferencia entre la decisión y la realidad, es decir, una diferencia entre los objetivos y los resultados que se alcanzaron, en otras palabras, la brecha entre la Teoría y la Práctica (Mény y Thoenig, 1992: 159; Roth, 2009: 23). Esta argumentación generó un viraje hacia la implementación, que hasta ese momento había sido considerada como un elemento poco importante dentro del ciclo de la política pública, y había tenido más relevancia en la administración privada. De esa forma,

Meny y Thoenig (1992), resaltan la importancia de la implementación y la definen como "la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Meny, Thoenig, 1992:159), lo que le da mayor importancia al marco normativo de la política pública y la convierte en elemento clave para su efectividad; era necesario entonces estudiar aun más este proceso como un elemento central del ciclo.

A este respecto, se desarrolla una literatura especializada sobre la implementación, en donde la señalan como etapa fundamental del *policy cycle*; pues en la implementación, es donde se materializa la toma de decisiones de las políticas públicas "porque es ahí que la política hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable" (Roth, 2002: 107). En este sentido, vemos que los entes encargados de la implementación se encuentran con dos tipos de problemas: la carencia de capacidades técnicas y de recursos financieros y por otro lado, la autonomía frente a los partidos políticos, gobernadores, alcaldes e incluso hasta de los mismos grupos beneficiarios de la política (Roth, 2002), es decir, confluyen innumerables factores para que esta fase se realice exitosamente. En este sentido, la implementación altera los objetivos y los recursos que se plantean y con los que cuentan las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1998).

Es así como desde los estudios de políticas públicas se desarrollo una teoría para entender los nuevos procesos dentro del ciclo de las políticas. La implementación se volvió de fundamental importancia por cuanto implica examinar como las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí (Parsons, 2007), lo que implica que hay varios elementos que afectan el proceso como tal, como el contexto, actores institucionales, actores sociales, disposiciones políticas, en este caso, la implementación no se puede llevar a cabo sin problemas. Frente a esto, existe una diversidad de enfoques en los cuales la implementación se lleva a cabo desde distintos niveles de toma de decisiones.

Enfoques de la Implementación en las Políticas Públicas

El primero de ellos es el enfoque *Top Down* o arriba hacia abajo, que es tratado a partir del texto *Implementation* de Pressman y Wildavsky (1973), el cual apuntó la crítica hacia el

proceso de implementación de las políticas públicas entendiendo la implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (pág. xv), es decir, una cadena de eslabones en donde las partes implicadas en la aplicación son las encargadas de que todo el proceso funcione correctamente. De igual forma, Pressman y Wildavsky afirman que “la implementación perderá efectividad a medida que los eslabones que unen a las diversas agencias implicadas en la aplicación de las políticas públicas forman un ‘déficit de implementación’ (Parsons, 2007: 484).

Sin embargo Wildavsky, junto con Majone y Browne, más adelante explican que se debe entender la implementación como un proceso de aprendizaje y no una secuencia de pasos como lo mostraron inicialmente. Estos autores reconocen que la implementación es un proceso que involucra a los implementadores tanto en la formulación de las políticas, como en su ejecución o puesta en práctica desde una posición jerárquica.

Frente a esta necesidad de control de las distintas etapas de la política, otro autor, Christopher Hood (1976) plantea las cinco condiciones para una implementación perfecta:

- La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo ‘militar’, con líneas de autoridad claras.
- Las normas se respetan y los objetivos se expresan.
- Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide.
- Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización.
- No hay presiones de tiempo (Parsons, 2007, 485).

El argumento de Pressman y Wildavsky es que “la implementación efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar” (Parsons, 2007: 485).

El enfoque *Top Down*, parte de las ideas tradicionales de jerarquía, en el cual la administración surge de arriba hacia abajo o desde el centro hacia la periferia, en busca de la eficiencia de la implementación de la política. En este enfoque, encontramos que la efectividad se da en la medida que cada una de las partes cumpla con su función y se sigan las reglas de la formulación sin error es decir, un alto grado de profesionalización (Mény y Thoening, 1895; Weber, 1987).

Frente a este modelo se desencadena una serie de críticas que básicamente argumentan que no se toma en cuenta la participación de otros actores y niveles en la

implementación. De esa forma, el modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up*, favorece la participación de aquellos que ponen en práctica la política. De igual forma se critica que el modelo de *Top - Down* no toma en cuenta los diferentes momentos de la política, como por ejemplo las burocracias, su entorno laboral (Parsons, 2007: 488). A ese respecto Wetherley y Lipsky intentan mostrar, que las políticas públicas se implementan mejor cuando se aplica el ‘mapeo regresivo’ lo que implica definir el éxito en términos humanos o de comportamiento, no como la comprobación de una ‘hipótesis’ (Parsons, 2007: 489); para sustentar esta idea, los autores citan a un defensor del *Bottom Up*, Richard Elmore (1979, 1985), que propone se debe empezar con:

... una declaración concreta del comportamiento que genere la ocasión propicia para una intervención de políticas públicas, describir una serie de operaciones organizacionales que puede esperarse afectarán dicho comportamiento, describir el efecto esperado de tales operaciones y después describir, para cada nivel del proceso de implementación, los efectos que se pueden esperar del nivel en el comportamiento deseado, además de los recursos necesarios para que así sea (Elmore, 1985: 28).

En concordancia, es importante según los seguidores de este enfoque, que haya una relación entre los diseñadores de la política y los responsables de implementarla, para así darle continuidad al proceso de formulación, además, este enfoque busca analizar los comportamientos de los individuos y su papel en las instancias de implementación (Howlett, 2009).

El proceso en el enfoque *bottom-up* actúa al contrario al *top-Down*, es decir, comienza desde los ejecutores ‘streetlevel’, partiendo del impacto, mas no del resultado y del conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional, para definir las soluciones y las herramientas específicas que se utilizarían para solucionar los problemas inherentes a la implementación de la política y al contexto, ya que en estos espacios siempre se buscan realizar procesos de negociación y consensos.

Estos dos enfoques se consideran los enfoques clásicos de la implementación, sin embargo, los estudiosos sobre Políticas públicas ahondaron en la intención de resolver los vacíos que estos enfoques dejaron. El análisis de estos dos enfoques permite una discusión de dos aspectos: el primero, tiene que ver con los partidarios de la jerarquía, el control y la planeación, como el mejor instrumento para lograr los mejores resultados; el segundo, los

seguidores de una implementación como un proceso de aprendizaje, más flexible, de concertación y negociación con los involucrados.

El enfoque de *gestión pública* (Sabatier y Mazmanian, 1979), propone un modelo orientado a los legisladores y diseñadores, cuya tarea es la de evaluar el grado de factibilidad de distintas alternativas y de entender cómo estructurar el proceso de implementación con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el programa, pues asumen que la eficacia y la eficiencia de la implementación dependen de un buen planteamiento de objetivos y diseño de las políticas. Con este enfoque se privilegian los valores gerencialistas como la eficiencia y efectividad en la implementación, en parte por la presión del Mercado y su papel en la administración de lo público (Parsons, 2007).

Por su lado, autores como Pressman y Wildavsky (1998) observan la implementación no solo como el paso para conseguir lo que se desea, sino como un proceso de aprendizaje: En palabras de Majone y Wildavsky (1984: 116): “La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica” (Parsons, 2007). De igual forma, afirman que la especialización y los hábitos son elementos que determinan la adaptación que requiere la implementación. Encontramos que los análisis de implementación están centrados en el diseño de la normatividad. Igualmente, observan la implementación como un proceso en el cual están en juego los intereses de los actores que participan en ella.

En esa forma, el proceso de implementación conlleva a un análisis de si se cumplieron cabalmente los objetivos o definitivamente se fracasó en la consecución de estos últimos, esto nos lleva a analizar un concepto que ha sido extraído desde la administración privada y esta permeado por dos elementos claves a saber la Eficacia y la Eficiencia

Eficacia, eficiencia y efectividad.

La efectividad es un criterio que ha sido difícil de definir. Como concepto tomado de los procesos de producción en economía, la efectividad ha sido retomada por otras disciplinas como la administración privada y la política pública, convirtiéndose en un elemento explicativo de los resultados en los procesos de implementación de política pública. A continuación, se discutirán de manera resumida diversas interpretaciones de este criterio.

El concepto de efectividad inicialmente ha sido el resultado de un cambio de paradigma dentro del ámbito privado y empresarial, es el paso de la eficiencia a la eficacia o efectividad. Lo primero que se tiene en cuenta, es que la eficiencia es un criterio importado de la teoría económica desde Adam Smith y David Ricardo. Este fue utilizado por décadas, y planteaba la relación entre los insumos y los resultados, donde la mejor relación era lograr el equilibrio entre costos mínimos y mejores resultados; es decir, la optimización de los recursos invertidos en un proceso y la obtención de los mejores resultados. Sin embargo se entienden tres formas diferentes de estos criterios: la eficacia, la eficiencia y la efectividad. La primera hace referencia a los resultados, a los procedimientos correctos, a desarrollar los objetivos que se plantearon. En ese sentido, la eficacia en una política pública, podría entenderse como el grado en que se alcanzaron los objetivos propuestos, haciendo énfasis en los resultados y teniendo en cuenta el logro de los objetivos a partir de lo que se formuló inicialmente.

De otra parte, la eficiencia se relaciona con el cumplimiento de objetivos en relación a los costos e insumos aplicados. Algunos autores como Marlaine Lockheed y Eric Hanushek (1994) señalan que "...un sistema eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de recursos, insumos o logra niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo a lo demás igual". Con esto identificamos que la referencia a 'costos' en la definición de eficiencia determina el entendimiento del concepto.

Según Karen Mokate (1999), en su artículo "Eficacia, Eficiencia, Equidad Y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?", defiende la importancia de estos dos conceptos, en la medida que ayudan a la evaluación de las políticas públicas. En ese sentido define la *eficacia* de una política o programa como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. "Un programa es *eficaz* si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización *eficaz* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser" (Mokate, 1999, 5), mientras que la Eficiencia es entendida como: "el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente)" (Mokate, 1999, 5).

En cuanto a la efectividad, utilizamos el concepto de Howlett, que explica que: "Effectiveness was defined as keeping to the original intent of the public officials who had

ratified the policy” (Howlett, 2009). Es decir, la coherencia entre la formulación por un grupo de expertos y los resultados esperados por este mismo grupo. Sin embargo, hay autores como Benno Sander que explican que de la suma de estos dos conceptos de eficacia y eficiencia, se da la efectividad, en ese sentido la define como: “La efectividad es el criterio político que refleja la capacidad administrativa de satisfacer las demandas planteadas por la comunidad externa (el termino ingles para efectividad es responsiveness del latin respondere: responder, corresponder) reflejando la capacidad de respuesta a las exigencias de la sociedad” (Sander: 1990:151,153).

Mientras que para Mayntz (1982), la efectividad de una política va a depender, de los criterios ideológicos y comportamientos no pragmáticos, así como de procedimientos jurídicos y formales enfocada a la efectividad de las normas, es decir, una serie de condiciones externas a la política en particular. Entonces para que una política sea efectiva, esta debe tener la capacidad de ser flexible, es decir, “a modo ensayo y error” (Mayntz, citado en Roth, 2009, 123)

Si aplicamos estas definiciones a las políticas y programas, vemos que se relacionan intrínsecamente con el ciclo de la política, especialmente en el campo de la implementación y en la evaluación, sin embargo, estos cuadros constituyen un conjunto prioritario de criterios, que le dan relevancia al proceso de la implementación de políticas públicas. Lo que implicaría analizar si hay un dialogo común entre la formulación de una política pública y la implementación de la misma, Sin embargo estos términos, implican interpretaciones ambiguas que no permiten claridad respecto a su definición. Son términos que se utilizan de muchas maneras, pero para efectos de este trabajo la explicación fundamental radica en las líneas anteriores.

Continuando con la implementación, consideramos que en las políticas públicas no se puede seguir con el enfoque planteado por algunos autores, como el enfoque *Top Down*, en la medida que plantea una implementación de las políticas públicas de forma jerárquica. Es interesante, en ese sentido el enfoque *Bottom up*, el cual plantea que el proceso de implementación debe tener en cuenta los procesos desde abajo, dando un lugar importante a los criterios de eficacia y eficiencia. Este surge como alternativa para entender, las razones por las cuales existe una brecha entre lo que se formula y lo que se implementa, haciendo

una crítica hacia el enfoque *Top-Down* como forma jerárquica de administración (Roth, 2002).

En ese sentido, reconocemos que el enfoque *Top-Down*, es un proceso que involucra tanto a los implementadores como a los formuladores, que explica que la mejor forma de implementar una política pública es con un mínimo de obstáculos para su ejecución para alcanzar los resultados que espera la formulación, sin embargo, según Wildavsky, junto con Majone y Browne, están de acuerdo en que todo proceso de implementación es un proceso de ‘evolución’ mas no un seguimiento de una cadena de acciones (Parsons, 2007). De esa forma, estos autores explican que existen otros elementos que inciden en dicha implementación, “El argumento de los autores es que la implementación efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar, algo de lo que carecía lastimosamente la implementación *Top-Down*” (Parsons, 2007:45).

Es así, que el enfoque del buen gobierno, las políticas públicas, y por ende, la implementación, son producto de la relación entre varios actores (sociales y políticos) que se influyen entre ellos, con el fin de generar condiciones necesarias para que el gobierno logre los objetivos propuestos. De esa forma y “siguiendo los argumentos del modelo de *bottom-up*, el proceso de implementación implica la ‘formulación de una política pública’ de aquellos que participan en el proceso de ‘ponerla en práctica” (Parsons, 2007: 484). De esa forma, este enfoque de implementación es fundamental el reconocimiento de los diferentes actores que entran en el juego político, ya que como explica Lipsky, no se pueden dejar por fuera los actores que están en el campo de implementación, es necesario “el conocimiento y la experiencia de aquellos que tienen acceso directo con el público al momento de la implementación y los resultados” (Parsons, 2007, 53).

Herramientas de Implementación de Políticas públicas.

Otro punto importante que configura la conexión entre la efectividad y la implementación, son las herramientas que se utilizan para la ejecución de la política. Este enfoque de instrumentos de política, obtiene importancia a partir de la década de los años 90, donde se busca obtener los mejores resultados, y los instrumentos más efectivos que ayuden al proceso de implementación (Howlett *et al.*, 2009: 169).

Generalmente los instrumentos son seleccionados por parte del gobierno impulsor de la política pública para determinar el curso de acción de la misma, a esto se le conoce como la instrumentación de la política (Lascoumes y Lé Galés, 2007: 4). Los instrumentos de política pública se convierten en indicadores para comprender el contexto ex – ante, los actores involucrados y la definición de objetivos en la política. De igual forma, los instrumentos permiten la construcción de indicadores a partir de la información obtenida, permite la identificación de variables, e identifica los problemas que la herramienta debe trabajar (Lascoumes y Le Galès, 2007:10-11).

Esta aplicación de instrumentos o ‘diseño de Política’, empezó cuando los estudios observaron que la implementación necesita la aplicación de varias técnicas básicas desde el gobierno. En ese sentido, estos dispositivos seleccionados en la formulación, se diferencian en instrumentos, herramientas y técnicas, que son usados por el gobierno encargado de la misma.

En ese sentido, existe una pluralidad de instrumentos que en este trabajo no vamos a resaltar, sin embargo es relevante mencionar el trabajo desarrollado por Christopher Hood (1986), (2007) el cual elabora una clasificación de los instrumentos a partir del ‘arte de gobernar’, este autor identifica entre las herramientas del Gobierno las herramientas para detección (Detection) y otras para ‘efectuar’ (Effecting), en donde los ‘detectores’ son todos los instrumentos de gobierno utiliza para recoger información, mientras que los ‘efectores’ son todas las herramientas que el gobierno puede utilizar para tratar de hacer un ‘impacto’ (Hood, Margetts, 2007, 3).

De igual forma, le atribuye al gobierno cuatro recursos básicos que en virtud de *ser gobernantes* se pueden aprovechar para las herramientas de detección y efectuar. Estos cuatro recursos básicos son: *nodality*: parte de la idea del gobierno como un ‘nodo’, es decir como un cruce de canales de información. Esta herramienta equipa al gobierno en una posición suministrar y absorber información, a modo de suministro; *Authority*, es conocida como una de las propiedades que definen el gobierno, esta le da la capacidad de ‘determinar’ de forma legal; *Treasure*, implica la tenencia de recursos por parte del Estado, es decir, la capacidad de intercambiar libremente; *Organization*, involucra la posesión de un grupo de gente con habilidades (soldados, obreros, burócratas), lo que le da al gobierno la capacidad física para actuar directamente a través de sus propias fuerzas (Hood,

Margetts, 2007, 6). Cada una de estas cuatro propiedades se puede utilizar como la base para las herramientas de “Detectar y Efectuar”

Frente a esta propuesta, Howlett (2009), amplía esta clasificación inicial y propone una combinación de instrumentos y políticas a partir de la naturaleza '*sustantive*' (de fondo) y '*procedural*' (de procedimiento), en razón de como estos se relacionan con el contexto y con los actores frente a la entrega de los productos de la política (Howlett *et al* , 2009).

Este enfoque parte del postulado de que no importa qué tipo de implementación se desarrolle, *Top Down* o *Bottom up*, el gobierno siempre debe elegir entre varias herramientas para lograr la efectividad de la política (Howlett *et al.*, 2009: 169). El uso eficaz de los instrumentos exige que el gobierno tenga la capacidad para generar cambios en el contexto que plantea intervenir, frente a la complejidad de los actores a los que se está tratando de influir. Sin embargo se confunde aun la elección de instrumentos como un asunto técnico que consiste en la estimación de los costos, el contexto, el mercado, los actores, en vez de un instrumento que pueda superar eficientemente las fallas del mercado (Howlett, 2009, 170).

En ese sentido, los instrumentos son un elemento importante para el análisis de ésta investigación porque se convierte en un medio para entender más fácilmente la implementación de la política pública. Para efectos de este trabajo, se busca entender la los instrumentos usados en implementación de la política de rehabilitación urbana. Para eso, es necesario utilizar los mejores instrumentos por parte de la autoridad. En ese sentido si decimos que una política falla en el cumplimiento de los objetivos, estamos indicando que hay una falla en el proceso de implementación, es decir, uno o varios de los instrumentos presentaron problemas.

En la implementación, son los funcionarios los que establecen la forma en que va a gestionarse la política y en muchos casos, los burócratas tienen un papel preponderante en la formulación (Howlett, 2009), seguido de los ejecutores de los instrumentos que hacen parte importante del proceso, y los actores no gubernamentales como “grupos destinatarios, (...) grupos cuyo comportamiento se pretende o espera que sea alterado por la acción del gobierno, juegan un papel importante en el proceso de implementación” (Howlett, et al, 2009, 170), que también forman parte de la política y participan en la implementación. En esa línea de análisis, el concepto que es fundamental en el desarrollo de las políticas

públicas, teniendo en cuenta el marco de la implementación como forma de incluir a la sociedad, es el concepto de Participación.

La participación: ¿receta para la efectividad de las políticas públicas?

Uno de los debates más importantes relacionados con las políticas públicas es sobre la participación y la necesidad de medirla y evaluarla. Esta ha sido una pregunta controversial en el tema de las políticas públicas, principalmente el papel de la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas. Especialmente si tenemos en cuenta que desde muchos enfoques como el *Top-Down*, la participación en muchos casos obstaculiza el mismo proceso de toma de decisión, y en la implementación entorpece la jerarquía de poder.

Para la CEPAL (1998), en América Latina después de la iniciativa neoliberal, se planteo la necesidad de desarrollar una participación de tipo comunitaria, que dirigiera a la sociedad hacia el interés por los asuntos públicos y políticos (Muñoz, 1998). Esto entre líneas implicaba la ampliación de la participación principalmente en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre proyectos de interés general. Lo que implica el conceso entre actores sociales y el gobierno; que en teoría sería la fórmula perfecta de participación. A este respecto, Fabio Velázquez (2003), aborda el concepto desde esta óptica, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisión:

Un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez, 1986:22).

La participación en ese sentido, no trata solamente del ejercicio del voto y elección de candidatos, se trata más bien de la toma de decisión en el control sobre la actividad pública, de tener iniciativas que contribuyan a solucionar problemas por medio de la concertación de actores, lo que en definitiva, para nuestro entender, significa una reivindicación de la sociedad en la toma de decisiones principalmente en la formulación, implementación y seguimiento de las decisiones sobre un territorio específico.

En ese contexto, la toma de decisión está determinado por los actores que por un lado han sido elegidos por la ciudadanía y en segundo lugar, obedecen a intereses particulares, en donde juegan un papel importante las elites económicas y empresariales; donde se evidencia una restricción al derecho a la participación real de la ciudadanía, y que en muchos casos, dejan de lado la promoción de la participación de la sociedad: “Los partidos políticos, o funcionarios electos no invierten, no colocan esfuerzos y recursos, en el diseño de espacios e instrumentos de participación ciudadana” (Ziccardi, 2008: 39).

En ese sentido, se parte del hecho que estamos inmersos dentro de prácticas democráticas que permiten la participación de la sociedad en la toma de decisión, ya sea en la formulación y en el proceso. Pero, para efectos de este trabajo, nos referimos a un tipo particular de participación, siguiendo la distinción que hace Alicia Ziccardi, se debe diferenciar entre la participación que permite la elección libre, frente a otra que permite la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios:

Hablamos de participación ciudadana para referirnos a la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales) y que para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Ziccardi, 2008:38).

Así, y dentro de las políticas urbanas, lo que se busca es construir una ciudadanía plena que incluya la dimensión política y social, para el libre acceso a la participación en los procesos de toma de decisión, alejándose de la concepción de la participación como representativa, ampliamente cuestionada, sino una forma de inclusión más cercana a la participación directa. Por eso, uno de los desafíos de la gestión urbana, es mejorar las formas de participación y la relación entre representantes y representados, lo cual implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas (Ziccardi, 2008, 38).

Otros autores como Verdesoto (1997), entienden la participación como una herramienta que permite el acceso a la toma de decisiones por parte de la sociedad organizada, ya que según este autor, la participación optimiza el uso de los recursos impresos de una acción pública, para él, la participación es:

Todo proceso en el que se adopta decisiones donde es susceptible la participación de grupos organizados e individuos, influencia que - al margen de su intensidad- optimiza el uso de los recursos económicos o políticos. A su vez, una estrategia de participación debe tener el equilibrio en la promoción de la participación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones (Verdesoto, 1997:1).

De esa forma la participación como instrumento, puede contribuir a un mejor desempeño de una política pública, en el sentido que involucra una observación al criterio de la efectividad de dicha política.

Una argumentación como la anterior se ve analizada por Nuria Cunill (1999), en donde explica que la participación contribuye a la eficiencia, democracia y solidaridad desde la perspectiva de las políticas sociales, sin embargo deben existir unas categorías de cómo se debe efectuar dicha participación en las políticas públicas (Cunill,1999:58). Para Cunill, la participación cumple con dos objetivos: el primero es que ayuda a incrementar la eficiencia de las decisiones en el ámbito público, y la segunda, es que pone a la ciudadanía en un papel más activo y crítico frente a las políticas públicas (Cunill, 1999: 58)

En ese sentido se plantea que se deben tener en cuenta unos momentos en la participación en políticas, que son relevantes como: “quienes”, “donde”, “como” y “con qué” se ejerza la participación social (Cunill, 1999, 58). De acuerdo a esta propuesta el “Quienes” hace referencia a que la participación ciudadana puede convertirse en un instrumento para corporativizar aun mas los procesos de decisión (Cunill, 1999: 70), entonces la idea es evitar caer en una institucionalización de la participación; El ‘como’ de la participación, es ver cómo actúan los participantes administrativos, ya que una participación excesiva puede disminuir sus posibilidades de ejercicio del poder; El ‘donde’ el espacio donde se desarrolla dicha política y las variables que operan sobre determinada problemática, aspecto o territorio; EL ‘con que’ se ejerce la participación ciudadana, ya que está estipulada como una herramienta de control social sobre el proceso de toma de decisión o implementación, lo que demuestra que lleva implícita una “capacidad de influencia social” (Cunill, 1999) sobre los asuntos públicos.

Pero entonces: ¿Cómo medimos la participación?

De igual forma es necesario generar instrumentos de participación, como instrumentos de consulta, instrumentos que implican la participación de expertos, o los que modifican las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno: “es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía” (Ziccardi, 2008: 52).

En ese sentido nos adentramos a la participación ciudadana, siguiendo a Ziccardi (2009), la participación ciudadana, configura una forma específica de participación, que a diferencia de las otras, refiere específicamente a los habitantes de las ciudades para que intervengan en la toma de decisión en el ámbito de lo público “la noción de ‘participación ciudadana’ se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad Estatal”(Ziccardi, 2009: 113)

En ese sentido, existen elementos que permiten configurar esa participación en el ámbito de lo público, más específicamente en las políticas públicas. De esta forma, se entiende la participación no de manera individual, sino desde el impacto de la acción colectiva y los intentos de intervención en el ámbito público desde la sociedad civil. En esa medida, la acción colectiva es indispensable para analizar el éxito o fracaso de la participación en una política pública.

Por su parte, Hevia y Vergara (2012) identifican las dimensiones para medir la participación ciudadana a partir de tres elementos como son: la participación directa, la participación opinativa y la participación electoral. La primera tiene que ver con la participación de las asociaciones colectivas y su incidencia en lo público, el segundo, el grado de incidencia de la opinión en la agenda pública, el tercero se caracteriza por el ejercicio del derecho al voto. Estos tres elementos crean un índice de participación, que para efectos de este trabajo permite analizar la incidencia de la participación en la implementación de las políticas públicas.

De esa forma, identificamos dos elementos fundamentales a analizar: la participación de la ciudadanía en *la formulación de políticas públicas patrimoniales*, y en la incidencia de *la participación en las instituciones que son las que implementan las políticas sobre centros históricos en la ciudad*; que son elementos que fortalecen los niveles de participación de la ciudadanía, así como el proceso de control sobre el éxito o

fracaso de las políticas implementadas. De esa forma, las instituciones participativas como presupuestos participativos, conferencias, Cabildos, comités y consejos gestores, han sido consideradas como ejemplos exitosos de participación ciudadana. (Hevia y Vergara, 2012, 15)

En ese sentido, es necesario investigar algunos elementos que permitan medir la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Para esto se tienen en cuenta los elementos como los comités o consejos de expertos (IMPQ, AZC), la planeación estratégica y planes parciales de desarrollo Urbano, los proyectos urbanos con un eje social, o la planeación estratégica local. Estos instrumentos “se caracterizan por la mayor injerencia de la ciudadanía en diferentes momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión” (Ziccardi, 2009:252). Entre estos, el presupuesto participativo, que como instrumento, combina la participación de representación pero con la participación de la ciudadanía en los temas de la agenda pública local, que implica reuniones, foros, asambleas, lo que la convierte en una participación directa procesando las demandas de la ciudadanía frente a un problema determinado (Ziccardi, 2009:254).

De esta forma se sustenta la idea de que la participación de la sociedad en los asuntos públicos genera la efectividad en los procesos y los resultados. Fabio Velásquez, argumenta que la participación ciudadana mejora la democracia, “aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa y, finalmente, mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social” (Velásquez, 2003:77)

De esta manera observamos que la participación es un instrumento viable para la implementación y seguimiento de políticas públicas, en la medida que se convierte en un control sobre los procesos de decisión, ya que como escenario de actores, vincula las variables sociales del campo que la política pública desea intervenir o el problema a solucionar, de acuerdo al proceso de formulación, de esa manera confronta ideas, intereses, y genera acuerdos que se vuelven decisivos en el campo de la política pública (Velásquez, 2003:77). Así, Velásquez explica la incidencia de la participación en la efectividad de la política pública cuando afirma:

La participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de conciliar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y de lograr por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el

diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. (Velásquez, 2003:77)

De lo anterior se infiere que la participación mejora el rendimiento del proceso de toma de decisiones dentro del ciclo de la política, además que mejora la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales, “de otra parte, la participación ciudadana fortalece la legitimidad de la gestión y, por ende, del sistema político y obliga a las autoridades públicas a la rendición de cuentas” (Velásquez, 2003: 20).

Partiendo de esta idea, la participación la podemos vincular al análisis de las instituciones encargadas de implementar la política, ya que este análisis permite por un lado, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas etc., (Roth, 2002) y por otro contiene elementos que son parte de la sociedad y el individuo como tal: las creencias, culturas y saberes. De esa manera la participación puede incidir en el funcionamiento de las instituciones por medio de demandas de parte de la sociedad. Así, es interesante analizar la participación dentro de las instituciones, principalmente los gobiernos locales y las instituciones encargadas de formular, e implementar las políticas sobre centros históricos, poniendo especial interés a la relación entre estas instituciones y la ciudadanía.

De igual forma, tomamos el Neo institucionalismo, que permite analizar las instituciones para conceptualizar la relación entre las instituciones y la ciudadanía por medio de la participación. Así, este es ideal para comprender la historia política de las instituciones, dejando entrever que hay diferentes factores y actores que hacen eco en principalmente en la toma de decisiones políticas (Hall & Taylor, 1996), entre esos factores, la participación.

Pero no nos referimos a toda la ‘ciudadanía’ Esto nos lleva a otro concepto a tratar, el propuesto por Fernando Carrión (2000), el Sujeto patrimonial: “La definición de sujeto patrimonial implica que lo patrimonial existe en la medida en que es asumido por un sujeto que lo reconoce, apropie y proteja como tal”(Carrión, 2000:16). Este concepto se vuelve funcional en la medida que la ciudadanía tiene ‘derecho a la ciudad’, y por tal, los centros históricos no son exclusivos ni únicos de sus habitantes, sino que convergen propietarios, actores externos, organizaciones,

De esta forma, el acercamiento a los conceptos ayudan a desarrollar parcialmente la hipótesis, partiendo del presupuesto que la creación de políticas públicas tiene que provenir de las formas de participación social, en el que también intervienen los mecanismos de participación público-privado, la hipótesis central plantea que a mayor participación e interacción entre los distintos actores desde la administración local, hasta la ciudadanía, mayor efectividad en los resultados de las políticas de renovación urbana. En esa medida, la teoría sobre participación ayuda a explicar que a pesar de algunos ejemplos específicos en materia de políticas de renovación urbana en América Latina, donde la participación ha sido obviada para darle cabida al mercado, se pueden realizar propuestas tendientes a la recuperación de zonas de interés cultural con la participación de la población y la ciudadanía.

CAPITULO II: EL CONTEXTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REHABILITACIÓN EN QUITO

Los centros históricos se han convertido en áreas complejas donde confluyen una multitud de actores, ya que no solo se conciben como centros de poder, sino como aglutinantes de identidades nacionales o locales. En ese sentido, para su protección se han desarrollado políticas públicas como herramientas de recuperación, protección, o desarrollo; siguiendo la dinámica de un mercado que se ha convertido en un actor preponderante dentro de los procesos de planeación urbana dentro de los gobiernos locales, orientándolos hacia una lógica comercial y de explotación del valor patrimonial de los centros históricos (Carrión, 2007). En ese sentido, el objetivo de este capítulo es hacer un recorrido por los centros históricos en Latinoamérica para luego analizar los proyectos y la política en general implementada en el centro histórico de Quito y analizar los elementos que la han hecho un caso exitoso de intervención en el continente.

Un recorrido por los centros históricos

El desarrollo teórico sobre los centros históricos es escaso “al grado que campea el empirismo, el voluntarismo y una cierta confusión”(Carrión, 2001: 32), pero se aclara que asistimos al cambio de “funcionalidad de las centralidades urbana e histórica” (Carrión, 2001: 31), por lo tanto a un cambio de paradigma; lo anterior, debido a que existen debilidades temáticas que no se pueden aplicar a la nueva fase de urbanización que vive la región, por lo tanto se debe cambiar el marco conceptual anterior. En ese sentido, el tema de las centralidades históricas tiene un rico contenido de autores y de temáticas (Margarita Gutman, René Coulumb, Fernando Carrión, Ramón Gutiérrez, Samuel Jaramillo, Edmundo Arregui, Raúl Fernández Wagner, etc.), los cuales han intentado dar explicación a los procesos por los que atraviesan los centros históricos, partiendo de la heterogeneidad de los casos.

Existe una literatura importante sobre intervenciones en los centros históricos, principalmente referido al cambio de paradigma ‘monumentalista’ y las nuevas dinámicas que este paradigma plantea en América Latina. En la literatura académica podemos encontrar casos emblemáticos como del Centro histórico de Ciudad de México, Lima o el caso de Quito, entre otros, o bien de ciudades donde el tema de los centros históricos ha

sido un proceso más lento y de menor importancia que en las ciudades anteriormente citadas, como es el caso de Montevideo, o Buenos Aires. Sin embargo, es interesante analizar los procesos ‘exitosos’ de intervención, en los que se muestran diferentes factores que los hacen únicos.

En el caso de Ciudad de México, es interesante en la medida que muchos autores (Coulomb, Perló Cohen, Bonnafé), explican la necesidad de intervenir un centro histórico de características superiores en tamaño y riqueza cultural, teniendo en cuenta las dimensiones de la ciudad y su declaratoria como patrimonio de la humanidad, así como la combinación de la intervención pública y privada. En este caso en particular existen dos momentos importantes: En el primer momento: un modelo clásico de intervención pública (Perló, Bonnafé, 2007: 121), enmarcadas en la creación de políticas y de órganos específicos de protección y herramientas destinadas a recuperar el C.H.; como la creación del Patronato Del Centro Histórico, el Fondo de Salvamento, creación de Incentivos Fiscales e incentivos para vivienda; además de la intervención y financiamiento del Banco Mundial, la UNESCO, agencia internacional de Cooperación española etc. (Perló, Bonnafé: 2007).

En un segundo momento, la intervención pública se transforma con la intervención de capital privado, principalmente del Empresario Carlos Slim (Perló, Bonnafé: 2007), gracias a las acciones que se realizan en el centro, este empieza a tener mayor afluencia de capital privado, lo que ha generado un dinamismo del centro histórico sin precedentes. De esta forma, el caso mexicano es interesante debido al éxito que tiene de integrar el sector privado a los procesos de renovación llevados a cabo desde lo público y sienta un precedente en cuanto a participación de la ciudadanía en general (Perló, Bonnafé: 2007).

Otro caso ‘exitoso’ de rehabilitación, es el centro histórico de Quito (Carrión, Samaniego, Arregui). Desde 1988 el gobierno municipal, ha realizado una importante intervención que ha generado importantes transformaciones en el centro histórico (Carrión, 2010); en parte gracias a que se desarrollaron instituciones enfocadas intervenir en el espacio, como es el caso del FONSAL y la Empresa del Centro Histórico; las cuales se financian gracias al distrito metropolitano de Quito, así como de donaciones, cooperación con ONG y préstamos internacionales (Samaniego, 2007: 220). También cabe resaltar la forma de intervención en tres ejes fundamentales: el comercio callejero, el turismo y el

mercado inmobiliario (Carrión, 2010, 223), en los cuales se observa un análisis positivo de la recuperación de inmuebles y espacios públicos enfocadas dentro de la lógica del turismo. Más adelante se hará profundidad del caso de Quito y la implementación de las políticas públicas de centro histórico.

Estos dos casos anteriores son los Ejemplos clásicos de intervención en centros históricos, que tienen alguna categoría que los hace destacables (como por ejemplo; ser declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO), pero existen otros casos que han sido exitosos, fuera de la declaración de patrimonio de la humanidad, como es el caso de Buenos Aires (Fernández, 2007). En Buenos Aires, gracias a un reciente interés por definir el centro histórico de la ciudad, se crea en el año 2001 la Dirección General del Casco Histórico (DGCH), mediante decreto 2055 de 2001 (Fernández, 2007: 15), de igual forma se desarrollan planes como “el plan de manejo del casco histórico” así como incentivos para edificios con valor patrimonial. Sin embargo es interesante en este caso, que la delimitación del centro histórico se da gracias a la delimitación catastral de los edificios que son patrimonio (lógica Monumentalista), gracias en parte a instituciones como el las áreas de protección histórica (APH). Lo que evidencia importantes esfuerzos dirigidos principalmente a la recuperación de lo físico como una primera generación de políticas sobre rehabilitación (Fernández, 2007: 315). En años posteriores, la rehabilitación de Puerto Madero representa una intervención en un área central, dirigida a posicionar la ciudad dentro de una economía globalizada dentro de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU).

Otro ejemplo interesante es el de Montevideo (Schelotto, 2007), donde la preocupación por el centro histórico comienza en 1982 con la creación de La Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, como iniciativa del Estado para hacer seguimiento a los procesos de recuperación y a diversos proyectos sociales dentro del centro histórico. Pero es hacia la década del 2000 donde se muestra un verdadero avance en el proceso de recuperación de la ciudad vieja, con la creación del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la ciudad de Montevideo en el 2003, así como diversos programas como el plan especial de Ciudad Vieja, que estaba enfocado en la rehabilitación y desarrollo local, todos establecidos desde el gobierno municipal y con recursos del Estado (Schelotto, 2007: 383).

Estos ejemplos son importantes en la medida que aclaran en panorama respecto a las políticas de renovación urbana, en donde encontramos una dinámica de arriba hacia abajo, principalmente desde el gobierno. En muchos casos la efectividad de las políticas se determina por el financiamiento, especialmente cooperación internacional, ejemplo relevante en el caso de México y Quito. Mientras que en los otros casos, los gobiernos y el Estado tienen que asumir el costo de la implementación de los proyectos de los proyectos de renovación.

De esta manera el *mercado* ha asumido un rol importante y se enmarca en las formas de financiamiento de los centros históricos, principalmente desde las lógicas del turismo patrimonial. Para eso se ha servido de los procesos de descentralización y privatización de los años 90, dando así una nueva dinámica a las centralidades y un cambio de la lógica de intervención de tipo Monumentalista a una de tipo patrimonial (Carrión, 2007), a este respecto se refiere Fernando Carrión:

Las políticas urbanas que se iniciaron bajo el enfoque monumentalista (conservación), justo es decirlo, tuvieron la virtud de visibilizar la riqueza de los centros históricos y legitimar la acción pública sobre ellos, pero con el tiempo se han mostrado insuficientes para una actuación e interpretación multidimensional de la centralidad (Carrión, 2007, 13)

Así, las políticas urbanas empezaron bajo el enfoque Monumentalista, que en principio vislumbraban la riqueza física de las construcciones mediante la restauración y conservación de los monumentos convirtiéndose en intervenciones pioneras de salvación del patrimonio, pero se manejaban de manera aislada dejando a un lado centralidad como totalidad.

Hacia los años 80 se determinó que un centro histórico no puede entenderse como un conjunto monumental aislado, sino que implica múltiples dimensiones físicas, sociales, culturales y económicas. Siguiendo esta línea, Lefebvre explica que se debe crear un empalme entre sociedad y espacio, lo que implica también el reconocimiento no solo la herencia material y física, sino también *la población que lo habita*, es decir los usos, sus costumbres, creencias, actividades y relaciones sociales. En ese sentido el reconocimiento de la significación histórica y de antigüedad que engloban los centros históricos (monumentalista), se consideró una forma de tratamiento hasta cierto punto excluyente de otras manifestaciones históricas sociales, lo que impulsó la búsqueda de nuevas formas de tratar estos espacios históricos desde las políticas públicas.

La revalorización hacia los años 80 del papel de las áreas centrales, permite su incorporación a los estudios, planes y estrategias de desarrollo urbano y ambiental, junto a un gobierno local en colaboración con entidades de la sociedad civil, la empresa privada y el apoyo financiero internacional. Así, se busca superar la lógica monumentalista y se da un giro hacia el concepto de patrimonio, que fue utilizado a partir de la década de 1970 y 1980, y que básicamente propone a los centros históricos desde un punto de vista más extenso e incluyente (Gutman, 2001).

De ese modo, el concepto de lo patrimonial entra en juego en el manejo de los centros históricos, principalmente porque este concepto está relacionado con las políticas públicas, en el sentido que plantea toda una gama de referencias sobre el manejo del mismo y las tendencias a su conservación. En este punto es interesante el texto de Margarita Gutman (2001), la cual explica que el patrimonio es más que un atributo que se le da a un espacio o construcción, lo que presenta al patrimonio como una construcción social localizada en un espacio que ha sido testigo de esta transformación.

Esto implica que el patrimonio presenta otra evolución: la construcción de la identidad, entre la continuidad y el cambio. Los estudios sociales ampliaron la comprensión sobre el patrimonio y surgieron nuevas posibilidades para orientar su gestión y evaluación; en ese sentido, el patrimonio es entendido como “una construcción social, más como ‘un relato sobre el presente que un testimonio del pasado’: como un proceso más que como un producto; como un elemento dinámico, histórico y situado y no como una esencia inmutable, aislada y fuera del tiempo” (Gutman, 2001: 99), es decir, como una construcción social más que como un producto de una sociedad, en ese sentido explica que el patrimonio cultural también puede cambiar, siempre y cuando no sea objeto de rupturas violentas, indeseadas o no consensuadas.

Con este concepto patrimonial, se abre la puerta a otros conceptos que implican la intromisión de la sociedad dentro de los centros urbanos. Así, surge el concepto de los Sujetos patrimoniales articulado por Fernando Carrión, y que aglutina la relación de la multitud de actores que confluyen en el centro histórico:

Así tenemos, por ejemplo, en relación al Estado: los actores públicos, privados, comunitarios o no gubernamentales; en relación al lugar: los que viven o trabajan allí, los que logran identificarse con ellos; en

relación a las actividades: los propietarios de inmuebles o negocios, los usuarios, la cooperación internacional, el capital de promoción inmobiliaria, el turismo y los comerciantes, entre otros. (Carrión 2007, 149)

De esa forma se pueden identificar los actores directos sobre el espacio del centro histórico, como una forma necesaria de integrarlos a los programas y proyectos que se implementan, ya que son los sujetos sobre los que recae cualquier decisión sobre el espacio.

Todo lo anterior inscribe la tendencia de las políticas públicas a privilegiar espacios públicos al ente privado dentro de una economía globalizada. Estas zonas son rehabilitadas para potenciar su uso comercial y para insertar estos espacios a circuitos turísticos, bajo el discurso del patrimonio y la identidad del lugar. Es en esta medida, que los centros históricos dentro de la óptica de las políticas públicas se han convertido en espacios susceptibles de intervención ya que “ahora son vistos como un Gran Proyecto Urbano (GPU) y, en esa perspectiva, requieren de una propuesta viable y sustentable venida principalmente del financiamiento” (Carrión, 2007.15).

Antecedentes de las políticas públicas en el centro histórico de Quito

Los estudios sobre políticas de rehabilitación de áreas históricas se han desarrollado en el marco de modelos de gestión encaminados a fortalecer, recuperar y desarrollar espacios con un valor histórico, cultural y patrimonial. Sin embargo, más allá del modelo de gestión, las políticas públicas se localizan en aspectos fundamentales de los centros históricos, generando propuestas a los problemas que aquejan estas áreas y a la población que usa el espacio. Estas políticas se desarrollan en diversos ámbitos gubernamentales y buscan la solución de los problemas de la sociedad así como de retroalimentar las demandas de los ciudadanos.

De esta forma, el Centro Histórico de Quito (CHQ), concentra las funciones de centralidad más importantes del País, en ella se entrelazan una funcionalidad simbólica, administrativa, cultural, económica y social, en la que se crea una identidad de ciudad y de la Nación Ecuatoriana. En esta línea, el reto que se plantean las políticas públicas es el de generar un desarrollo económico en un espacio con una alta carga histórica y patrimonial, lo que se convierte en gran reto, si se tienen en cuenta las variables que hacen que una

política sea efectiva y que responda a las necesidades que exige un sector determinado (Moreira, 2001: 255).

A pesar del sobreestimado proceso de recuperación que se ha llevado a cabo en el Centro histórico de Quito, acerca de su efectividad en la recuperación de innumerables edificaciones y espacio público, aun se vislumbran problemas de fondo que han sido la espina difícil de solucionar para la gestión pública. A pesar que la actuación de la política se encuentra enmarcada dentro de un ámbito institucional, el efecto sobre la población del área no ha sido el esperado,

De acuerdo a lo anterior, la ciudad de Quito tiene una tradición de más de 50 años de políticas de protección del centro histórico (Moreira, 2001), ya que mucho antes de la declaración de la UNESCO¹, la ciudad ya mostraba una preocupación por el destino de las edificaciones del sector, y la forma de frenar su constante proceso de degradación. Es así que a partir de la promulgación de las Normas de Quito, se adelantan medidas para la protección del CH, a partir de la delimitación emitida por el Municipio en 1967, con el fin de definir las fronteras y crear una delimitación zonal administrativa. Esta Ordenanza, la primera en Latinoamérica, se ocupaba no solo del conjunto monumental, sino del área adyacente al núcleo original de la ciudad (López Ulloa, 2004a).

Gracias a la ola modernista y al boom petrolero, en las décadas del 60-70, se empieza a transformar la ciudad con la proyección de amplias vías que atravesaban el centro histórico de norte a sur, principalmente en los puntos del extremo oriente y occidente, siendo necesario para tal, la destrucción de varias manzanas y construcciones significativas del patrimonio urbano de Quito. Para frenar este proceso, se promulgaron las Normas de Quito “cuyo propósito, fue dar un nuevo impulso al desarrollo del continente Americano a partir de la revalorización de los bienes patrimoniales” (López Ulloa, 2004a).

A partir de la formulación de las Normas de Quito, y con ayuda de la OEA; se asume el compromiso de la conservación del centro histórico. Más adelante, y como antecedente, se realiza el “Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas”, en donde la UNESCO y el PNUD ofrecen su apoyo como entes internacionales de protección de patrimonio, lo que finalmente

¹ Con la declaratoria de la UNESCO en los años 80, se dio paso a políticas municipales que se caracterizaron por una visión “monumentalista” del centro de la ciudad (Moreira, 2001).

desembocaría en la declaración por parte de la UNESCO, la declaración de la “Primera ciudad en América Latina como Patrimonio Cultural de la Humanidad el 8 de septiembre de 1978, a través del Comité Intergubernamental del Patrimonio Mundial” (Cueva Ortiz, 2010).

Sin embargo, los procesos de gestión para la conservación no se quedaron en la declaratoria internacional. El mismo Instituto Nacional de Patrimonio Cultural declaró el centro histórico de la ciudad como Bien Patrimonial del Estado en 1984 (Del Pino, 2009: 27), basada en la Ley de Patrimonio Cultural, en el registro Oficial 865 de 1979, donde se estipulan las pautas sobre inventario, conservación, y promoción del patrimonio cultural, así como las obligaciones de otras instituciones a nivel nacional y su respectivo papel en la protección de dicho patrimonio “comprometiendo a las personas naturales y jurídicas, fuerzas armadas, policía civil y aduanera a su colaboración para la defensa del Patrimonio Cultural” (López Ulloa, 2004:60b).

A pesar de estos avances en cuanto a políticas de protección del centro histórico, las acciones se estancaron hasta el terremoto de 1987, que fue un hecho que generó mayor preocupación entre la ciudadanía y los defensores del patrimonio. Fue entonces, cuando se decidió entrar en acción y aprovechando la promulgación del Congreso Nacional se crea el Fondo de Salvamento del Patrimonio de Quito (FONSAL) el 23 de diciembre de 1987, con lo que se emitieron planes, programas y proyectos, con el fin de ampliar la actuación en cuanto a la recuperación y la vivienda en el área del CHQ. La institución como ejecutora, también fue la administradora de los fondos destinados desde la cooperación internacional y el gobierno central. “Posteriormente, el 16 de junio de 1989, mediante Decreto Ejecutivo, se crea una Unidad técnica para que se encargue de la ejecución de los proyectos” (López Ulloa, 2004a).

Frente a la ola de descentralización por la que atravesaba América latina en los años 80, la ciudad no estuvo exenta de esos cambios institucionales. Siguiendo esta lógica, el Municipio de Quito el 27 de Diciembre de 1993, a partir de la Ley de Régimen para el DMQ creó las Administraciones zonales², dentro del Distrito Metropolitano, como formas

² Actualmente en el Distrito Metropolitano de Quito existen 12 zonas metropolitanas, gobernadas a través de cinco administraciones zonales, zonas metropolitanas organizadas mediante administraciones zonales, que son nuevas modalidades de gobierno local descentralizado (Moreira, 2001:254)

descentralizadas de gobierno, que serían las encargadas de hacer cumplir las ordenanzas y disposiciones de la Alcaldía de la ciudad. De esta forma, en 1994, se crea la administración Zona Centro (Moreira, 2001:254), y se dividió la ciudad en nueve zonas “que comprenden, por lo general, espacios homogéneos en características demográficas, tipos de viviendas, infraestructura y, en cierta medida, en elementos culturales” (Samaniego, 2007; 210), de la que surgió la administración Zona Centro.

Esta descentralización fue el abre bocas para la implementación de una gestión administrativa de tipo empresarial, que acompañada de la creación en 1996 del distrito Metropolitano de Quito, abrió paso para una gestión encaminada al turismo, como forma de sustentar y explotar el patrimonio cultural.

A partir de la creación del FONSAL como ente ejecutor de las políticas, se dio paso a la estrategia de gestión que debía desarrollarse. Para ese cometido, se creó el *Plan estratégico del Distrito metropolitano de Quito*, entre 1999-2005, como modelo de gestión pública que abrió el camino a potenciar las cualidades del centro histórico en pro del turismo. De igual forma, se crearon fondos para la inversión en el centro, como el Plan Maestro de Áreas Históricas de Quito en 1990, cuyas líneas de trabajo se estipularon en tres bases: urbana, arquitectónica, social e histórica; y la Empresa del Centro Histórico (ECH) que entró a trabajar junto al FONSAL.

Podemos decir que en la intervención del Centro Histórico de Quito las políticas empezaron desde los cambios de orden institucional, como los procesos de descentralización administrativa y de entidades encargadas, así como la creación de instituciones que serían ente regulador en el tema de Centro histórico, en lo que podríamos llamar una cooperación de instituciones, desde la Administración Zona Centro, pasando por los instrumentos creados específicamente para intervenir, como el FONSAL y la Empresa del Centro Histórico.

De igual forma, y como una parte del proyecto de gestión que se pensó implementar en el DMQ, se desarrolló un plan de acciones encaminadas a intervenir directamente en el centro Histórico, a parte del Plan Maestro de las Áreas Históricas, también se impulsó otra iniciativa dirigida también al Centro histórico, como fue el Plan Estratégico de 1999-2005 (Del Pino, 2009: 28)

Una de las tempranas definiciones del área del centro histórico, El Plan Quito de 1981 establece la definición del centro histórico como un área que debe ser preservada, estableciendo un conjunto de herramientas y acciones para su manejo: “determina que el centro histórico es área de preservación histórica, e incorpora un pre inventario y un conjunto de recomendaciones y acciones más bien de carácter puntual’ (Moreira, 2001: 253). De igual forma, con la creación de la Comisión del centro histórico se reivindica el papel de la administración local, delegándole la función de preservación del centro histórico que en ese momento estaba a cargo del Instituto Nacional de Patrimonio.

De esta forma, podemos identificar que el centro histórico de Quito, se ha caracterizado por la implementación de diferentes modelos de gestión (Moreira: 2001, Del Pino: 2009), debido principalmente a la cantidad de variables que se conjugan en el sector, que hacen que el proceso de intervención haya sido multi-institucional. Siguiendo esta lógica, encontramos que las formas de intervención se han desarrollado a partir de diferentes momentos, y que han sido acompañados de políticas con una alta carga de planeación urbana, principalmente desde el ámbito público, pero también con una importante carga del sector privado.

En ese sentido, se destacan seis momentos en todo el desarrollo de las políticas en el centro histórico de Quito, que aportaron al resultado actual de la gestión del centro histórico: a) la delimitación del centro del área del centro histórico, b) la descentralización administrativa (creación de un gobierno Zonal que facilite la gobernabilidad) c) La definición de un Plan Maestro de Rehabilitación integral de áreas Históricas, d) la definición de las formas de financiamiento, d) la creación de instituciones destinadas a la ejecución de las políticas (FONSAL, ECH, Fundación Caspicara), e) La inclusión de una política exclusiva para el centro histórico, incluida en los Planes del Distrito metropolitano, f) La definición de un Plan Estratégico del Distrito Metropolitano, que indica continuidad de la política.

En el caso de Quito, las políticas sobre su centro han sido, por lo tanto, básicamente de carácter público, destacándose:

- a) La realización del Plan Maestro de Rehabilitación integral de las áreas históricas de Quito, que amplía el criterio sobre la rehabilitación e incorpora nuevas áreas de estudio (Moreira, 2001: 262).

- b) La creación del gobierno zonal mediante gestión descentralizada, que facilita la gobernabilidad (Moreira, 2001: 262).
- c) La creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, que garantiza los recursos para la rehabilitación, principalmente monumental y de espacios públicos.
- d) El Plan Estratégico del Distrito Metropolitano hacia el 2005 que reafirma el compromiso del gobierno local por la preservación del patrimonio y la oportunidad que para Quito supone la existencia del mismo (Moreira, 2001: 262)
- e) El plan especial del centro histórico, 2003, que representa una continuidad a los programas establecidos anteriormente, en donde el tema social está altamente contenido (Moreira, 2001: 262).

De esa forma podemos identificar que la forma de gestión en el centro histórico de Quito, ha sido también una tarea conjunta de muchas de las instituciones que hacen parte del gobierno, como la Administración Zona centro, la secretaria de Seguridad, la secretaria de Movilidad, el Instituto Metropolitano de Patrimonio (antes FONSA), la Dirección General de Planificación (actualmente, la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda con una redefinición de sus competencias), la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (hoy Empresa de Desarrollo Urbano de Quito). De igual forma, a partir del 2003, se conformo un comité ejecutivo “que tuvo como responsabilidad la planificación y ejecución de varios proyectos que contribuyeron a la rehabilitación de este sector” (Arregui, 2007: 409), además de la Dirección Metropolitana de transporte y la Corporación Metropolitana de Turismo, entre otros.

Otro elemento fundamental en el desarrollo de los programas en el centro histórico, ha sido el financiamiento, que básicamente ha sido obra de cooperación internacional, básicamente por préstamos del Banco interamericano de Desarrollo, con el aval del Estado y por medio de transferencias de recursos por parte del mismo Estado central. En esta dinámica, también jugó un papel trascendental, las instituciones creadas para ejecutar las políticas en el centro histórico, como son la Empresa de Centro Histórico, y la Empresa de

Desarrollo del Centro Histórico³, que se encargaban de atraer a la inversión privada y conseguir financiamiento de parte de este sector, principalmente en los últimos años (Moreira, 2001). A continuación se muestran los momentos más importantes en cuanto a la gestión del centro histórico en Quito:

Creación de un gobierno zonal; La administración Zona Centro

Uno de los elementos importantes que fortalecieron la gestión en el centro histórico y lo volvieron una unidad de estudio, tiene que ver con los procesos de descentralización administrativa en América Latina en las décadas del 80 y 90, cuando la región atravesó un proceso de cambio institucional promovido principalmente por el paso del modelo desarrollista al modelo neoliberal. Como explica Rolando Franco y Jorge Lanzaro (2006), estas acciones, modifican los roles del Estado, principalmente en la necesidad de impulsar la eficiencia, transparencia y la responsabilidad (accountabilitys) dentro del funcionamiento estatal y abre el espacio para la discusión en cuanto a la toma de decisiones con respecto a los actores de la sociedad civil (Franco, Lanzaro, 2006; 13).

Con la intención de la Metropolitización, la creación de las administraciones zonales permitió un estimado de los problemas que aquejaban al sector, así como relación más cercana con la comunidad, y sus necesidades, en lo que en teoría implicaría una mayor absorción de las necesidades de la comunidad y por consiguiente mejores respuestas a tales problemas (Moreira, 2001: 262). De esa forma, en el momento de definir un Plan Zonal se buscaba una mayor agilidad en los procesos por medio de:

Consolidar un gobierno vecinal más democrático y participativo, a través del mejoramiento de los procesos de gestión, mayor cobertura a los requerimientos de la comunidad e incentivos a la participación y organización comunitaria. Mejorar el nivel de vida de la comunidad de la zona. Consolidar una identidad propia de la zona (Moreira, 2001:263).

De este modo, todas las intervenciones arquitectónicas sobre el sector del centro histórico pasan, en primera instancia, por la Administración Zonal. Sin embargo, las decisiones trascendentales sobre aprobación o no de una intervención, quedan en manos de un comité estipulado dentro del concejo metropolitano (Moreira, 2001).

³ “En la segunda fase del Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, la obras se realizaron con un crédito otorgado al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por el Banco Interamericano de Desarrollo y con el aval del Estado Ecuatoriano (préstamo 822/OC-EC)”. (Arregui, 2007; 405)

A partir de esta desconcentración administrativa que se ejecuto en toda la ciudad, proponiendo una organización distrital en lo que sería la futura Metropolización de Quito, se realiza un esfuerzo por la delimitación del centro histórico y otros micro-centros alrededor de Quito. Para tal efecto se determinan los espacios de interés monumental que deben ser preservados, identificando así, las zonas históricas de la ciudad como son el Centro Histórico de Quito y los micro-centros históricos de Guápulo, Cotocollao y Chillogallo (MDMQ, 2003). Todo esto estipulado en la Ordenanza 2092, de 1981, que genera el Plan Quito – Esquema Director

Desde 1988 comienza en Quito un esquema de planificación territorial bajo la perspectiva de la Metropolización de la ciudad, con el fin de generar continuidad espacial entre las zonas, generar polos de desarrollo económico diferentes al centro histórico:

En tal virtud, se propuso el *Plan del Distrito Metropolitano de Quito*, basado en los principios de: democratización, descentralización y participación, que posibilitaran una administración modernizada sobre la base de nuevas formas de organización territorial y de responsabilidad ciudadana (MDMQ, 2003, 21).

A partir de esta conjugación entre la planeación distrital y la descentralización administrativa, se gesta una modalidad de gestión en el centro histórico, pero enmarcada en una lógica global de idea de ciudad. En ese sentido, se empieza a gestar la intención de ‘paso’ de gobiernos democráticos tradicionales y las formas de participación establecidas para ese modelo, hacia una nueva perspectiva dentro de la lógica del *Governance*,⁴ con nuevas dinámicas de ejercicio de participación.

En ese sentido en estos últimos años se ha dado un salto en el proceso de administración de lo local, gracias en parte a los procesos de descentralización Estatal iniciados en los años 80; en esa medida, se percibe el fortalecimiento de lo local, de los actores sociales y del mercado dentro del proceso de toma de decisión, y de los roles estratégicos dentro el ámbito de la política (Blanco, 2003).

El fortalecimiento de los roles sociales en el centro histórico lleva a dinámicas de conflicto entre los mismos pobladores y la Administración Zona centro. Este efecto se debe a la gran cantidad de elementos que determinan el centro histórico como un área en

⁴ Luis Aguilar Villanueva define la gobernanza como: “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2008: 90).

conflicto. De esa forma, se debe entender que la participación de la comunidad en ese sector busca el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, desarrollo y transporte en el área, en lo que se puede identificar una amalgama de intereses de los diversos sujetos que hacen uso del centro histórico. De esa forma en el centro histórico se identifican organizaciones barriales, comités, grupos de culturales, de adultos mayores, agrupaciones deportivas, comerciantes, el sector turístico, etc. (Moreira, 2001: 263).

El Plan Maestro de las Áreas históricas de Quito

El Plan maestro de las áreas históricas se convierte en el primer intento del Municipio de Quito por establecer una acción conjunta sobre el centro histórico, fuera del concepto monumentalista que había caracterizado las políticas en el CHQ. Para la elaboración de este plan, se contó con la ayuda del gobierno español y la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- y la Comisión Nacional Quinto Centenario. El plan se inicia en agosto de 1989 y fue aprobado mediante Ordenanza 2956 de 13 de octubre de 1992 (MDMQ, 2003). Bajo el contexto de la descentralización, el plan se instituyó como la norma principal a seguir tanto para el centro Histórico, como para las micro-centralidades en otras zonas administrativas (MDMQ, 2003).

La novedad el Plan Maestro consistió en que fue el primer experimento en América Latina sobre las formas de actuación en centros históricos, principalmente en un espacio con las características del CH de Quito. A partir de este Plan, se generaron otras iniciativas en la ciudad con respecto a la recuperación del área histórica, y muchas de las actuaciones posteriores se tuvieron su base en este Plan Maestro. En este Plan, de acuerdo a Moreira (2001), se agrupaban los aspectos urbano, arquitectónico, social e histórico, dándole un nuevo matiz al plan, ya que estas reflexiones no se contemplaban en otros estudios anteriores (Moreira, 2001: 256).

No obstante, a pesar que el Plan Maestro contenía propuestas que antes no se habían tomado en cuenta, su capacidad de acción fue limitada ya que algunos proyectos no se desarrollaron en su totalidad, en parte por falta de viabilidad técnica o económica (Moreira, 2001: 256). Los objetivos del plan Maestro estaban estipulados en los objetivos generales del Plan del Distrito Metropolitano de Quito y su objetivo principal fue:

El Plan Maestro de Rehabilitación Integral para las Zonas Históricas de Quito nace de la evaluación de la aplicación de los anteriores planes de desarrollo urbano; de la imperiosa necesidad de atender a los sectores sociales involucrados en las zonas históricas, y de coordinar de manera sistemática los esfuerzos de varias instituciones y organismos que intervienen desde diversas áreas de actividad en la rehabilitación del Patrimonio Cultural (MDMQ, 1992: 10).

Los lineamientos que se enmarcaban en el Plan Maestro de Rehabilitación integral de zonas históricas (Moreira, 2001: 257), eran los siguientes:

Mejora y ordenamiento de la estructura urbana

- Clasificar el suelo urbanizable
- Determinar usos prohibidos y permitidos.
- Promulgar normas de edificación.
- Planificar el reordenamiento de la circulación vehicular y peatonal y eliminar focos de conflicto.
- Programar el mejoramiento y rehabilitación del espacio público.
- Programar la recuperación del color en los edificios de la zona central y en las parroquias.
- Realizar el plan especial modelo para rehabilitación de parroquias.

Rehabilitación arquitectónica

- Restauración monumental y de espacios públicos.
- Creación de una empresa municipal o mixta para la vivienda.
- Adquisición de edificios rehabilitables para equipamiento complementario al uso residencial.

Empleo y capacitación

- Creación, funcionamiento y financiación de escuelas taller.
- Capacitación de los artesanos en zonas históricas.
- Capacitación de vendedores ambulantes.
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo de vendedores ambulantes.
- Capacitación de personas que trabajan en hotelería en zonas históricas.

Además de estos puntos, el Plan Maestro estipulaba otros puntos que se convirtieron en claves para el desarrollo de dicho plan. Entre estos se encontraban: *Difusión*; Difundir normas urbanísticas y arquitectónicas para las zonas delimitadas y editar textos sobre el plan maestro; realizar *programas de publicidad* de todas las acciones emprendidas en cumplimiento del Plan Maestro. *Turismo*; Mejorar infraestructura turística en áreas históricas; realizar programas especiales de turismo ecológico y turismo popular; y diseñar

recorridos turísticos en las zonas delimitadas, la preservación de la memoria histórica; *Plan especial de comunas*. Oficina sede de Comunas Quiteñas; Diseño y creación de talleres de historia oral (Moreira, 2001).

En definitiva, el Plan Maestro para Áreas Históricas, se convirtió en un referente en América Latina y fue la base para las futuras intervenciones en el centro histórico, a pesar que las propuestas eran limitadas y muy generales, finalmente logro que se generar un tipo de planeación (Moreira, 2001: 260).

Creación de instituciones encargadas: el FONSAI y la ECH

La creación de instituciones encargadas específicamente para cumplir con la recuperación, restauración y protección del patrimonio, es un elemento clave en el éxito de la política pública del centro histórico, principalmente si se tiene en cuenta, que el FONSAI, a diferencia de muchos organismos creados en otras latitudes, fue creado desde la iniciativa Nacional y manejado desde la Municipalidad de Quito, junto a un presupuesto especial, es decir, no fue una iniciativa de un ente internacional sino como institución exclusiva para la recuperación del Centro Histórico (Samaniego, 2007). De igual forma se crearon otras instituciones con inversión privada cómo la Empresa del Centro Histórico (ECH), que surgió de un préstamo internacional. Ambas entidades han tenido procesos de financiación distintos y de creación en diferentes momentos del proceso de recuperación del centro histórico “se financian mediante transferencias del MDMQ y de préstamos, donaciones y acuerdos de cooperación con ONG y otros Municipios y organizaciones municipales del mundo” (Samaniego, 2007: 220).

El Fondo de Salvamento de Quito.

El FONSAI como institución, fue creada por la Ley No. 82, del 8 de diciembre de 1987 publicada en el Registro Oficial No. 838 (Registro Oficial 838, 23-XII-87) del 23 de diciembre del mismo año, se creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y su aplicación por el Decreto (Decreto No. 704). Esta importante decisión política definió lo que sería la salvación del centro Histórico y el rescate y conservación de más del 70 por ciento de las edificaciones del centro histórico (Samaniego, 2007), dejándolos en un

aceptable estado de conservación, además que este ente, seguía los lineamientos del Plan Maestro para Áreas históricas.

De acuerdo con esta Ley, el FONSAL estuvo dedicado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de la Ciudad de Quito. De igual forma, en el artículo 2 se estipula que el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural estará integrado por un Directorio donde el alcalde sería el presidente de la comisión junto al Director del Instituto Nacional del Patrimonio Cultural o su delegado; y el Presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana o su delegado.

De igual forma se estipula en el Art. 1. Que el Directorio del Fondo es el organismo máximo del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y está integrado conforme lo establece el Art. 2 de la Ley de Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural. El delegado del Director del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural será, necesariamente, un funcionario de ese Instituto.

Uno de los elementos clave del FONSAL y de su buen desempeño como entidad encargada del patrimonio, es que su área de acción no se supeditó al centro histórico, sino que pudo intervenir en cualquiera de las zonas administrativas del DMQ. De igual forma, el FONSAL, contaba con un presupuesto propio para cumplir su objetivo, así como de impuestos, multas, y donaciones internas, así como estaba en la potestad de expropiar inmuebles que considerara necesario, como lo estipula el Artículo 2:

Art. 2.- Destino de los Fondos.- Para cumplir con el objetivo que el artículo primero de la Ley de Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural da a éste, la I. Municipalidad de Quito podrá, con cargo a los recursos del Fondo y cuando así lo solicite el Directorio de éste, expropiar los bienes inmuebles necesarios para el mejoramiento y preservación del patrimonio cultural de la ciudad de Quito, sujetándose para ello a las normas legales aplicables (Ley No. 82, de 1987, Registro Oficial 838, 23-XII-87)

De igual forma también se nutria del aporte financiero de ONG's como la Agencia de Cooperación Española, el gobierno de Bélgica y la UNESCO, sin embargo estas donaciones se presentaron en su mayoría en la primera fase de su creación (Samaniego, 2007; 222).

Dentro del desempeño del FONSAL, entre 1988 y 2000, el periodo donde se realizaron el mayor número de proyectos fue entre 1993 y 1996 (Samaniego, 2007), donde se desarrollaron casi el 50% de las obras requeridas. Mientras que entre 1986 y 1996 se

invirtió la mayor cantidad de recursos (Samaniego, 2007: 224), así como una inversión considerable en cuanto a espacio público como escenario de acompañamiento a las obras invertidas.

Finalmente podemos decir, que el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural se convierte en un ente determinante dentro de las políticas del centro histórico de Quito, como un elemento de planificación y como ejecutor de los proyectos, rescatando casi el 70% de las edificaciones que necesitaban intervención y recuperación. Sin embargo, se critica la limitación que tiene frente a la recuperación de edificaciones en manos privadas, ya que su misma naturaleza pública le impide intervenir (López Ulloa, 63).

La Empresa del Centro Histórico

El otro ente al que se le atribuye un papel fundamental en la recuperación del centro histórico es la Empresa del Centro Histórico (ECH), que fue creada en 1994 a partir de una iniciativa del DMQ y del Banco interamericano de Desarrollo, y de la Fundación Caspicara y se convierte en el ente ejecutor del programa “Rehabilitación del Centro Histórico de Quito” donde por primera vez, y en medio de la irrupción del mercado en lo público, propone trabajar con el sector privado en pro de la reactivación económica del Centro Histórico ligada al turismo (Moreira, 2001: 255). Esta entidad entra en funcionamiento en 1996.

Por su parte, a diferencia del FONSAL, la ECH, tuvo una financiación a partir de un préstamo del BID y por apoyo económico de MDMQ, por lo tanto tenía tareas mucho más específicas que el FONSAL, entre sus objetivos se destacaban:

(...) impulsar, promover y ejecutar proyectos, operaciones y negocios orientados a desarrollar y preservar las áreas y monumentos del Distrito Metropolitano de Quito, así como a facilitar, en condiciones adecuadas la rentabilidad, el aprovechamiento de monumentos y sitios de interés histórico, turístico o de especial valor arquitectónico en el cantón (Arizaga, 2002: 228).

Sin embargo, a diferencia del FONSAL esta entidad localiza sus funciones únicamente en el centro histórico, y entra en actuación con la Administración Zona Centro para solucionar asuntos de carácter económico y de financiación en el núcleo más antiguo del Centro Histórico. Sin embargo, la función principal de la ECH estaba dirigida a introducir el sector privado en el Centro Histórico, a partir de componentes como reactivación económica,

sostenibilidad social, y capacitación de microempresarios entre otros ejes de sus funciones. Finalmente la Empresa fue determinante para la recuperación del Espacio público en el Centro y la financiación de los Mercados (Arizaga, 2002).

Si bien ha sido largo este recorrido por las políticas implementadas en el centro histórico, cabe destacar de este capítulo los elementos que le dan el carácter de ‘exitoso’ al proyecto Centro Histórico. Lo que marca la implementación de herramientas o instrumentos legales, instituciones, entidades entre otros, para lograr la recuperación física del espacio del Centro y devolverlo a la comunidad.

Frente a esta visión se puede decir que muchas de las políticas implementadas en el centro histórico han sido exitosas desde la óptica de la recuperación urbano- arquitectónica que se planteaba desde un inicio y la lógica monumentalista de los años 70. Sin embargo falta por ver el costo social que dejó la obra y las posibilidades de participación de la comunidad en esta serie de políticas implementadas.

Desde las políticas públicas, se han creado distintos organismos (FONSAL, Dirección de Planificación, Administración Zonal Centro, Empresa del Centro Histórico), y un sin número de medidas de control así como proyectos y planes de desarrollo que se convierten en los instrumentos de la política pública del centro histórico. En ese sentido, y siguiendo a Parsons, podemos inferir que la política se ha implementado siguiendo una lógica *top-Down*, en la que la toma de decisiones esta jerarquizada y ejecuta de forma descendente. Entonces, encontramos que la efectividad se da en la medida que cada una de las partes cumpla con su función y se sigan las reglas de la formulación sin error es decir, un alto grado de profesionalización (Mény y Thoening, 1895; Weber, 1987).

Es interesante de igual forma ver los tipos de Gestión pública que se usan a partir de la descentralización administrativa en Ecuador y la forma en que esto se ve plasmado en las políticas y ordenanzas sobre el Centro histórico. En lo que se observa, se configura una Gobernanza cuando se le da espacio al Mercado como parte de la Gestión en los centros históricos. En ese sentido se configura el mercado como uno de los actores del Centro Histórico y su papel es mucho más fuerte a partir de la ampliación de las fronteras turísticas en el Centro. A este respecto en el próximo capítulo ya entramos en el tema de la 24 de Mayo como ese espacio de frontera del Centro Histórico ampliado al mercado y que busca ser introducido al concepto de Centro Histórico de Quito.

CAPÍTULO III. LA 24 DE MAYO, POLÍTICAS EN LA FRONTERA

En el capítulo anterior se analizaron las políticas de rehabilitación urbana del centro histórico de Quito, partiendo de antecedentes desde la segunda mitad del siglo XX. En esa dinámica, se analizaron las razones por las cuales el caso de Quito es un referente de rehabilitación a nivel latinoamericano en materia de conservación del patrimonio, así como también los motivos por los cuales es considerado como un caso ‘exitoso’ de recuperación urbana. En ese sentido, la intención de este capítulo es analizar el caso de intervención en la Avenida 24 de Mayo. Para esto, este capítulo se dividió en tres partes; una primera, encargado al contexto del área de estudio; una segunda, donde se expone la política de rehabilitación aplicada; y un tercero donde se explican los procesos participativos en la 24 de mayo con respecto a la rehabilitación del sector.

En Quito, como en otras ciudades de América Latina, existen espacios donde la vida en ‘policía’ se hace cada vez más débil y se convierte en espacios de frontera, los cuales sirven de transición e interconexión entre las diferentes clases sociales de la ciudad (Kingman, 2006). Estos eran lugares de posicionamiento de actividades que debían ubicarse lejos de los centros de poder político, civil y religioso. En este caso, un escenario natural se convertía en el borde de la sociedad Quiteña a finales del siglo XIX, “se trataba de espacios compartidos a pesar de diferencias étnicas, entre el mundo popular urbano y el rural” (Kingman, 2012:179).

En el caso que nos ocupa, la Avenida 24 de Mayo era un lugar de frontera que poco a poco se integró a la ciudad y se convirtió en referente de la misma, como lugar de encuentro y desencuentro⁵. En ese sentido, se habla de espacios como *fronteras*, sin embargo, estos espacios con el transcurso del tiempo son absorbidos e integrados al conjunto de la ciudad.

Avenida 24 de Mayo, lugares de frontera.

La historia de la Avenida 24 de Mayo comienza con el relleno de la Quebrada llamada Ulluguanga-yacu, la cual era considerada el límite de Quito del Siglo XVII. Más adelante el

⁵ Como aclara Eduardo Kingman; “la noción de frontera se refiere a los puntos de encuentro y relacionamiento a la vez que de conflicto” (Kingman, 2012; 179).

nombre de la quebrada es cambiado a ‘Quebrada de Jerusalén’ por el robo de la iglesia de Santa Clara, ocurridos al borde de la quebrada (IMPQ, 2012). El entonces presidente del Cabildo, Francisco Andrade Marín, ordenó la canalización y el relleno de la Quebrada desde 1899, pero las obras se iniciaron en 1904 y se concluyeron en 1911. Estas labores también permitían la unión del Centro histórico con el sur de la ciudad, hasta ese entonces conectado por pequeños puentes sobre la quebrada.

Más adelante, el congreso nacional, con la intención de recordar la fecha de la Batalla de Pichincha, acordó el levantamiento de un monumento que recordara el importante suceso, para lo cual realizo diferentes obras de ornato dentro de la ciudad, entre estos, la construcción del Bulevar de la Avenida 24 de Mayo, la que fue inaugurada el 25 de Mayo de 1922 (IMPQ, 2012). En total, al Municipio de Quito le implicó 26 años transformar este sitio, desde la canalización, hasta la inauguración formal en 1922 (Jurado Novoa, 2006; 210).

Siguiendo los lineamientos de una tendencia generalizada en América latina, a partir del modelo del Barón de Haussmann sobre Paris, las ciudades en la región empezaron a transformar sus avenidas y paseos, como una forma de imitar la ‘Modernidad’ Europea. En esta línea, el Bulevar de la 24 de Mayo se transformó en la vía más amplia de la ciudad y su diseño se ceñía a los cánones Europeos (IMPQ, 2012), convirtiéndose en un paseo para las familias Quiteñas, que a su vez estaba rodeadas de edificaciones importantes que representaban el progreso de una época; así como de elementos importantes para la sociedad Quiteña (IMPQ, 2012). Sin embargo, la construcción del monumento y el Bulevar, no cambio muchas de las actividades que en el sector se desarrollaban desde la colonia; actividades consideradas populares y que se convierten elementos que hacen memoria del sector. Un elemento importante en la calle, lo constituyo la Cervecería la Victoria la cual tuvo su origen al borde de la Quebrada Jerusalén y que aportó la noción de productividad y pujanza al sector (Jurado, 2006).

Desde sus inicios, el espacio se convirtió en uno de los lugares frecuentados por los quiteños, principalmente porque recordaba la moda de la época, con su trazado moderno y con sus grandes calles, pronto se convirtió en lugar de residencia de poetas y artistas de la época, así como de importantes personajes de la vida nacional y local.

Hacia 1900, Quito había superado tímidamente los límites de la ciudad colonial, sin embargo ya se empezaban a consolidar zonas en el norte y el sur de la ciudad, principalmente de lo que hoy es el centro histórico. Al norte, el área urbana llegaba hasta lo que hoy es la Alameda. Por el sur, la ciudad llegaba hasta la Recoleta y la Avenida 24 de Mayo, la cual cumplió una función de articular urbanísticamente los barrios de Aguarico y San Diego, así como de regenerar urbanísticamente todo el sector (Arregui, 2009).

Sin embargo, en el transcurso de la primera mitad del siglo XX, ocurrió un movimiento de las funciones de centralidad del centro tradicional, hacia el norte de la ciudad; las elites empezaron el proceso de migración de los habitantes del centro hacia nuevos sectores como la Alameda. Este movimiento migratorio al interior de la ciudad fue paulatinamente sustituido por migración del campo, principalmente de indígenas que llegaban a la ciudad y se ubicaban en ese sector, ocupando las viviendas que las elites iban vendiendo o arrendando. El uso de las viviendas en el sector fue cambiando poco a poco, de residencial a comercial, convirtiendo muchas de las casa en bodegas y almacenes para muebles.

La misma llegada de los transporte interprovinciales, hizo de la Avenida 24 de Mayo, un espacio de llegada para los migrantes o visitantes a la nueva urbe Ecuatoriana. Los hoteles, tiendas de abastecimiento, de diversión, fueron cambiándole la cara al sector y la Avenida ya no tenía el sentido residencial de otras épocas, era más bien un espacio de transición entre lo rural y lo urbano. Este hecho genero un cambio de uso de suelo, convirtiéndose poco a poco en espacio para actividades populares, como ferias de muebles, mercado de flores, venta de utensilios para el hogar, tiendas y locales que poco a poco fueron deteriorando los espacios de la avenida; sumado al advenimiento de nueva población migrante de otros sectores sociales, lo convirtió un espacio de comercio y de vecindad de sectores medios y populares (Kingman, 2012:179)

Los mismos espacios que circundaban la avenida, lo constituían un sector de frontera, entre la vida urbana y la rural-campesina, en general, la mayoría de los barrios del sector tenían relación con la 24 de Mayo, e influenciaban con sus actividades comerciales el sector. Ya hacia la década del 50 y 60, había una relación de interacción social y comercial entre la Plaza Santo Domingo, la avenida 24 de Mayo, la Ronda, la plaza San Francisco y el terminal de transportes intermunicipal, lo que permitía la existencia de

hoteles, fondas, cantinas, casa de citas, venta de artículos usados al aire libre, etc. (Kingman, 2012: 179); lo que conformaba un verdadero espacio de interacción entre las clases sociales de la ciudad, siguiendo la tesis de Kingman, “era un área fronteriza bastante grande entre el mundo campesino e indígena y la dinámica urbana” (Kingman, 2012: 179). De esta forma, se convierte paulatinamente en un sector enteramente popular, en el marco de un proceso de apropiación de las clases populares de amplios espacios del centro histórico.

Durante la primera mitad del siglo XX, la ciudad se enfrenta al fenómeno de la ocupación de espacios públicos por parte del comercio informal e ilegal, que se localizaron de forma espontánea en varios sectores del centro histórico, convirtiéndolo en un gran mercado con la contemplación del Municipio. Hacia los años 50, todo el sector de San Roque se encontraba bordeado de comercio formal e informal, alcanzando a la avenida 24 de Mayo, formando un lugar inseguro y con grandes problemas sociales. Ya para los años 70, la 24 de Mayo fue invadida por vendedores de calzado, artesanías, muebles, artículos provenientes del contrabando con Colombia entre otras cosas (Arregui, 2009, 41).

El acelerado crecimiento de la ciudad hacia los años 70-80 requirió que el centro histórico fuera intervenido en varios puntos en pro del desarrollo de la misma. En ese entonces, se desarrollaban en Quito las grandes obras viales para la comunicación de la ciudad, Norte Sur, Oriente- Occidente. Fue entonces cuando la municipalidad decidió la construcción de una obra que permitiría la unión entre el Terminal Terrestre y para entonces, novedosa avenida Occidental. En ese momento se desarrollaron dos obras: el viaducto que pasaría por debajo de la entonces Avenida siguiendo el antiguo lecho de la quebrada, y el colector de aguas hervidas de la Zona Centro, que desembocaba en el Río Machangara (Vallejo, Báez, 1996, 79). Esta construcción llevó a que el Bulevar sufriera graves daños, desvirtuando su carácter original, muchas de sus construcciones se encontraban en deterioro al igual que los elementos tradicionales del lugar.

Con la culminación de la obra del Viaducto, el Municipio, por medio del FONSAL decide intervenir en el sector para tratar de recuperar el espacio que había sido emblemático de la ciudad por su carácter conmemorativo. Para esto, se decidió transformar la avenida en zona peatonal, junto con la rehabilitación varios proyectos adyacentes a la Avenida, como la Cervecería Victoria, Santa Clara, el Museo de la Ciudad, el Hospicio San Lázaro, la

Capilla del Robo, entre otros espacios que en conjunto lo convierten en un espacio de alto valor patrimonial.

A pesar del ‘proceso participativo’ con la población, la administración Municipal intervino el área en un intento por cambiar los usos que se venían desarrollando en el sector por más de 30 años, sumado a la remoción de cachinerías, casas de citas, comercio informal, sin entender la vocación del barrio y de sus habitantes, lo que al final no pudo transformar el lugar (Entrevista IDP, 2013).

La construcción de las obras del viaducto, el Colector y la rehabilitación de la Avenida, en lugar de generar cambios en la zona, interrumpió el comercio, aumentó las cantinas, incrementó la delincuencia, concentró la prostitución, junto a una continua devaluación del precio de las viviendas del sector, sumado a la constante invasión del espacio público en los sectores aledaños a la Avenida por parte del comercio informal. Con la paulatina desvalorización de las edificaciones del centro histórico, y varias de las viviendas de la 24 de Mayo convertidas en bodegas y almacenes, la devaluación inmobiliaria fue inevitable, convirtiéndose en una zona urbana en proceso de degradación.

Sin embargo, estos problemas se sumaban al estado general del centro histórico a mediados de los años 90. Varios sectores del centro histórico se encontraban invadidos del comercio informal, prostitución, venta de estupefacientes, comercio ilegal, entre otros, y fue en la administración del alcalde Paco Moncayo en 2001, donde se llevó a cabo la reubicación del comercio del centro histórico.

Intervenciones en el Bulevar Avenida 24 de Mayo.

Dentro de las intervenciones realizadas en el Bulevar Avenida 24 de Mayo, es importante tener en cuenta que este lugar siempre ha sido hasta la actualidad, una frontera de la ciudad desde sus inicios, así como una frontera interna frente a las nuevas clases sociales que llegaron a la ciudad (indígenas, campesinos, clase media, etc.). De igual forma, pasó de ser una barrera natural que fue ingresada a la fuerza al entorno urbano. Lo mismo ocurre en las últimas décadas, esta vez ya no como una barrera natural, sino como frontera de los proyectos que se realizan en el centro histórico con la intención de incluir este sector a la dinámica empresarial del turismo, impregnado con otras dinámicas, discurso y vocación

que se antepone a este. En ese sentido la Avenida 24 de Mayo también se convierte en territorio de frontera frente a las políticas de turismo que se efectúan en el centro histórico.

De esta forma se identifica que cada intervención realizada en la Avenida ha generado transformaciones sociales en el sector; se ha transitado de lo residencial a lo comercial, y de lo comercial a lo turístico (intención de las últimas obras); de esta forma, la participación de los habitantes del sector se hace indispensable para reinsertar a los ciudadanos a un manejo del espacio de acuerdo a las características del espacio público. A continuación se esbozan las intervenciones más importantes en la 24 de Mayo.

Primer proyecto de intervención, Conmemorativo 1904-1922

La primera intervención realizada en el sector, fue la canalización y relleno de la Quebrada Jerusalén. Luego, el Presidente del Cabildo Francisco Andrade Marín, con el fin de conmemorar los 100 años de la batalla del Pichincha se decide iniciar la obra conmemorativa por el centenario hacia 1911, donde se pretende poner en vigencia ese hecho histórico y reconstruir el recorrido que hicieron los libertadores (Entrevista IDP, 2013).

Fotografía N.º 01

Bulevar Avenida 24 de Mayo, s/a



Fuente: Proyecto de Rehabilitación de la Avenida 24 de Mayo, IMPQ, 2012

Es ahí es donde se piensa que esa quebrada puede ser un espacio cívico para desfiles y celebraciones. Para tal ocasión, la Nueva avenida es decorada con un arbolado que

recuerda los bulevares parisinos y se construye una columna conmemorativa del Cóndor de los andes, diseñado por el arquitecto italiano Francisco Durini, llamado Monumento a los ‘Héroes Ignotos’ inaugurado el 25 de Mayo de 1922 (IMPQ, 2012).

Convertida en una de las vías más amplias de la entonces Ciudad, la Avenida se diseño como un paseo dividido en tres vías, cada una separada por jardines arbolados, cuyo lugar de origen era el Monumento de los héroes Ignotos, y se dirigía en dirección Oriente-Occidente, además, la Avenida poco a poco se adorno con edificios de finales del Siglo XIX, como símbolos de modernidad (IMPQ, 2012).

Como elemento curioso, está la intención de volver la Avenida 24 de Mayo como un centro cívico. Esa era la intención del arquitecto Karl Kohn, en 1940, la cual contenía la propuesta de un centro administrativo para la capital, incorporando elementos de la arquitectura neo-republicana. La avenida estaba bordeada de los ministerios, siguiendo el sentido este-oeste, intentando unir el cerro Itchimbia con el Pichincha (Monard, 2010)

Imagen N.º 01

Proyecto de Centro Administrativo 1940, Karl Kohn.



Fuente: Monard, Shayarina, (2010) Karl Kohn, Arquitecto, Pontificia universidad Católica del ecuador, Quito.

Proyecto recuperación urbana Avenida 24 de Mayo y el Viaducto.

Este proyecto de intervención en la 24 de Mayo, partió de una necesidad de la construcción de un proyecto vial que exigía la comunicación entre el entonces terminal terrestre y la vía Occidental. Con la construcción del viaducto, surge la idea intervenir el Bulevar, ya para entonces en un grave proceso de degradación social y espacial. Se decide entonces “redimensionar la avenida 24 de mayo, para hacerla peatonal, redescubriendo el bulevar de antaño y recuperar espacios para el peatón y el ciudadano común” (Vallejo, Báez, 1996). Para entonces la Avenida estaba bajo la influencia de las dos cárceles, el mercado informal, el terminal terrestre; sumado a las lentas labores del viaducto, el cual duro ocho años en construcción, lo que originó un estado de abandono de las labores que lo mantenían dinámico (Vallejo, Báez, 1996)

Plano N.º 01
Plano de la remodelación de la Avenida 24 de Mayo, Arg Diego Oleas.



Fuente: IMPQ, 2012.

De esa forma, el Municipio y el FONSAL deciden la intervención en el sector, entendiendo las peculiaridades del mismo. La propuesta para este sector no era una solución puntual a la 24 de Mayo, sino que buscaba revitalizar la zona de forma integral con proyectos que funcionaban articuladamente, y se salía del esquema típico de intervención de tipo arquitectónico, que proponen vivienda, equipamiento e infraestructura (Vallejo, Báez, 1996).

Se propone entonces, junto con el mejoramiento del espacio, el mejoramiento de la vida de los habitantes del sector. En ese sentido, las premisas que desarrolló el FONSAL en este sector de forma experimental fueron (Vallejo, Báez, 1996):

- a) Proponer una solución de vivienda.
- b) Proponer espacios públicos abiertos de uso frecuente para la apropiación de los habitantes del sector principalmente, de extracción popular.
- c) Dotar de infraestructura que permita a los habitantes alternativas con respecto al trabajo: almacenes, bodegas, alimentación, restaurantes, picanterías, servicios sociales comunitarios y médicos.
- d) Incentivar a la empresa privada especialmente el turismo para que incursione en el lugar y que en conjunto con el Municipio dinamice la económica del lugar.

Si bien esta intervención buscaba la transformación del lugar de forma física, incluía elementos que le permitían al sector conservar muchas de las actividades que venían desarrollándose en el espacio. Este fue uno de los primeros intentos del Municipio por integrar las percepciones de los pobladores del sector en la Política,

Intervención 2006-2007, intervención en las Plazas Espejo y Mejía.

En el año 2006, el FONSAL decide materializar dos plazas en honor a dos importantes personajes de la historia Ecuatoriana; Eugenio de Santa Cruz Espejo y José Mejía Lequerica, como reconocimiento a hechos históricos y a la memoria intangible de la Ciudad. En esa medida, como parte de los procesos y transformaciones de la imagen urbana, se realizaron intervenciones en las fachadas, calles iluminación y seguridad (Mafla, 2008)

De esa forma, el FONSAL creó dos plazas alegóricas con estos dos personajes importantes de la historia: el primero ubicado entre las calles Venezuela y García Moreno, donde se levanto en el espacio una estatua de 3.13 metros de alto, sobre un pedestal decorado con piedra. La segunda plaza rinde homenaje a José Mejía Lequerica en el espacio entre las calles García Moreno y Benalcázar. La estatua tiene 3.00 metros, y al igual que la anterior, está en un pedestal que se articula con el mismo material de la plaza.

Esta intervención urbanística en la Avenida 24 de Mayo, transformo el entorno, que fue mejorado significativamente con varios trabajos, como son el adoquinado de la plazuela aledaña, jardinería y pintura de fachadas de las casas ubicadas en los bordes (Mafla, 2008).

Sin embargo, esta intervención no proporciono mejoras importantes a la población, incluso después de la intervención en 1992, la Avenida continuó en el estado de abandono e inseguridad característico del sector.

Frente a estas intervenciones citadas, nos preguntamos si realmente las políticas implementadas desde el Municipio en la última década, están siendo efectivas en los diversos ámbitos en los que debería cumplir. Frente a este problema, hacia el año 2010, el Municipio, con dirección del Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito (IMPQ), decide intervenir con una propuesta *integral*, que pretende generar una inclusión real de la población del sector, frente a la decisión del Municipio de incluir este espacio dentro de los planes de turismo. A continuación se explica el actual Proyecto de renovación urbana.

El caso de la 24 de Mayo, la última Rehabilitación.

El último caso de rehabilitación en la 24 de Mayo ha sido el resultado de una política de intervención que busca ser ‘integral’, con la intención de generar cambios no solo desde el nivel arquitectónico, sino incluir a la población y recuperar al sector desde el ámbito social; generando una intervención participativa, en base al eje de participación impuesto desde el 2008 como política de la Municipalidad. De esta forma, ya en las dos últimas intervenciones, se percibió un interés desde el Municipio por la participación de los habitantes del sector. Es así, que en esta parte analizaremos el último proyecto implementado en la Avenida 24 de Mayo, la visión de los ejecutores, así como el papel de las instituciones presentes en el sector.

¿Por qué se implemento el proyecto?

Es importante analizar que la percepción que históricamente se ha tenido del Área de la 24 de Mayo, es de un sector popular impregnado por profundas problemáticas sociales (principalmente entre las calles Venezuela e Imbabura). De esa forma se identifican en el sector diversas problemáticas que hacían importante la actuación del Municipio, como el uso del suelo, prostitución, alcoholismo, drogadicción, indigencia y delincuencia⁶.

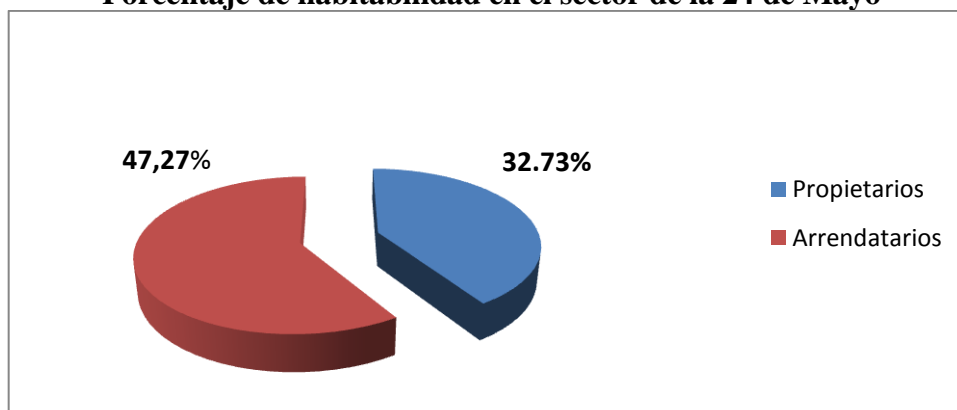
En un momento previo a la intervención, los ejecutores del proyecto decidieron realizar una consultoría sobre la percepción de la gente del lugar con respecto al sector; de

⁶ Esto hace parte de una investigación realizada entre la Administración Zona Centro y el IMPQ.

lo que deseaban para él, de lo que sería beneficioso y sobre los problemas que los aquejaban como habitantes y usuarios del espacio.

Uno de los elementos importantes para el Municipio y su intervención, tiene que ver con el uso de las viviendas, ya que no corresponde a la zonificación Municipal. Por ejemplo, 46 inmuebles (83.64%) (IMPQ, 2012, 14), están ocupados por comercio, vivienda y servicios. Un conjunto de 417 habitantes residen en 55 inmuebles localizados alrededor de la avenida, de los cuales 18 (32.8%) propietarios residen en sus inmuebles, frente a 26 propietarios (47,27%), que no viven en ellos (IMPQ, 2012, 14). De esos 55 inmuebles, 46 inmuebles comparten funcionalidad entre vivienda, comercios y servicios. O sea solo el 49.09% de los inmuebles, tiene uso residencial ubicado en las plantas superiores, pero la mayoría en condiciones de tugurización.

Gráfico N° 1.
Porcentaje de habitabilidad en el sector de la 24 de Mayo



Fuente: Censo de Propietarios consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011. Elaboración propia.

De igual forma, el grupo de habitantes del sector no tenían organizaciones de propietarios ni de arrendatarios en el momento de la intervención, ya que el flujo de arrendatarios hacía difícil la adscripción e identidad al barrio (IMPQ, 2012, 14), lo que para muchos habitantes responde a la situación de abandono del sector.

Tabla N°. 1
Principales problemas del barrio según área

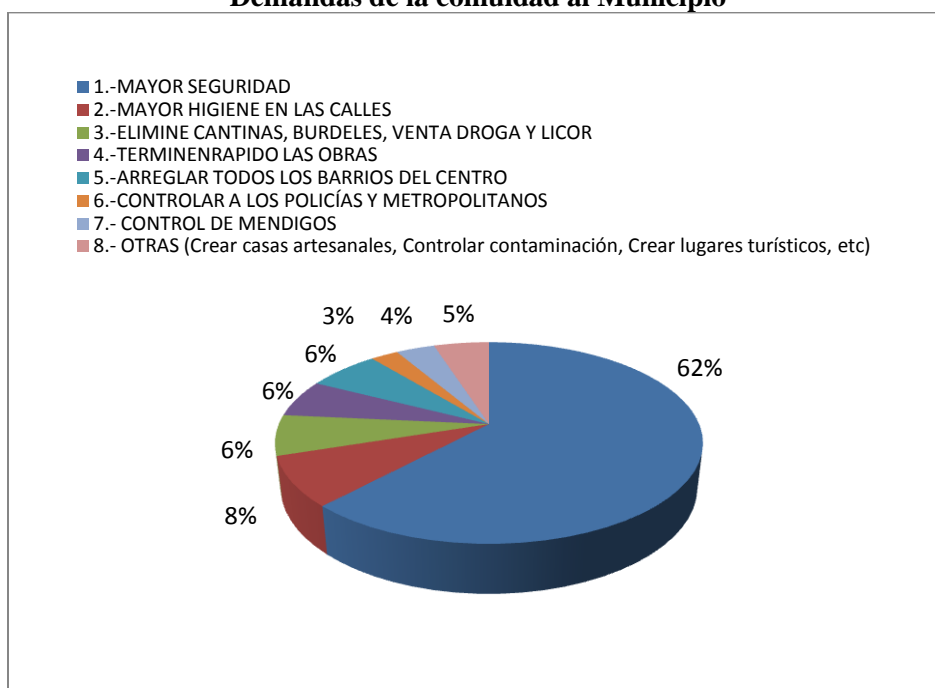
Principales problemas del barrio	Área de Influencia
Inseguridad	36,1%
Presencia de vendedores ambulantes	4,8%
La pobreza / falta de empleo	24,6%
Desaseo de la zona	23,6%
Dificultad de transporte y acceso a la barrio	3,2%
Otros	7,7%
TOTAL	100,0%

Fuente: Censo Socio económico Av. 24 de Mayo 9-13/Nov./2010

En ese sentido, la percepción de los habitantes del sector y los sectores aledaños, nos indica que hay tres factores identificados como los más importantes en el sector: el primero, la inseguridad con un 36.1%, afectando directamente en el sector, mientras que en los sectores aledaños se percibe en un 35%; el segundo problema es la pobreza y desempleo con un 24, 6%; y el tercero, los problemas relacionados con la salubridad del sector con un 23.6% (IMPQ, documento interno, 2011, s/e).

Un problema que se ha mantenido presente en la 24 de Mayo es la falta de seguridad en toda el área, pero eso muchas veces no esta relacionado a la presencia de la policia, sino en otros factores de tipo estructural. Sin embargo para los habitantes del sector, este se convierte en un elemento clave para la recuperacion del mismo, principalmente de parte de los comerciantes y negociantes que aun sobreviven en dicho sector.

Grafico N° 2
Demandas de la comunidad al Municipio



Fuente: Censo de Propietarios consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011.

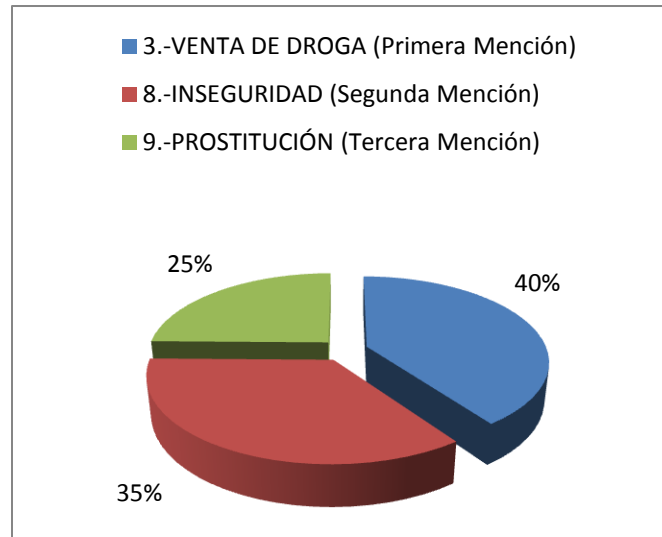
En ese sentido, una encuesta realizada por el Economista Joaquín Paguay en el 2010, como parte de un estudio llamado “Rehabilitación Urbano arquitectónica de la Av. 24 de Mayo” (Tramo entre las calles Venezuela e Imbabura), construcción de la línea de base- evaluación económica y financiera del proyecto de rehabilitación urbano arquitectónica de la Av. 24 de Mayo”, muestra que la preocupación de los habitantes del sector y la mayor demanda hacia las autoridades del Municipio de Quito, es el mejoramiento de la seguridad, en lo que se puede observar que representa el 62% de los encuestados, como un punto fundamental para mejorar el espacio (IMPQ, documento interno, 2011, s/e).

Dentro del mismo problema de inseguridad, se pueden resaltar que la población reconoce otros elementos que hacen del sector ‘inseguro’, como por ejemplo, la venta de Droga, que es identificada como la más importante con un 40%, seguido de la inseguridad con un 35% y por último, el problema de la Prostitución⁷ con un 25% (IMPQ, documento interno, 2011, s/e)

⁷ Frente a la prostitución, que es tradicional en el sector se ubica en las esquinas entre las calles Venezuela e Imbabura, y las calles, García Moreno y Benalcázar. La mayoría de las trabajadoras sexuales están entre los 45 y 60 años (IMPQ, 2012).

Grafico N° 3.

Los tres principales problemas en la Avenida 24 de Mayo.



Fuente: Censo de Propietarios consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011

Estos problemas los identifican los moradores del barrio como competencia de la Municipalidad, por tal razón fue importante la estrategia del Municipio de Quito al trabajar desde diferentes ejes de manera conjunta, teniendo en cuenta la complejidad del sector y los diversos flancos a trabajar. De igual forma, los mismos habitantes del sector esperaban una intervención y solución a los problemas que los aquejaban, además de otros requerimientos que fueron acopiados por las entidades el Municipio.

Entre los pronunciamientos de la comunidad frente a la obras que se habían realizado en el sector y la que se planteaba realizar, los habitantes manifestaron que a partir de la construcción del viaducto y del traslado del terminal de Cumandá, se vieron bajas en sus ventas y abandono del sector por parte de la población que anteriormente eran sus clientes. De esa forma, la principal exigencia de los habitantes para revitalizar el área, era convertirlo en un sitio turístico que sea atractivo para este tipo de uso. De igual forma, los habitantes esperaban que se levanten locales comerciales y actividades culturales y gastronómicas para que se convierta en un sitio turístico. A este propósito, se exigía al Municipio, que se mejore la seguridad, quitando espacios que puedan ser de resguardo para los ladrones así como la salida de las cantinas y lugares de prostitución. En cuanto a lo social los habitantes esperaban que dentro del proyecto arquitectónico se contemplara la posibilidad de construir canchas para de Vóleybol, para fomentar el deporte sano en la

comunidad, así como se esperaban la realización de encuentros culturales en las diferentes plazas (IMPQ, 2012).

Imagen N°2
Reinder del Proyecto Avenida 24 de Mayo.



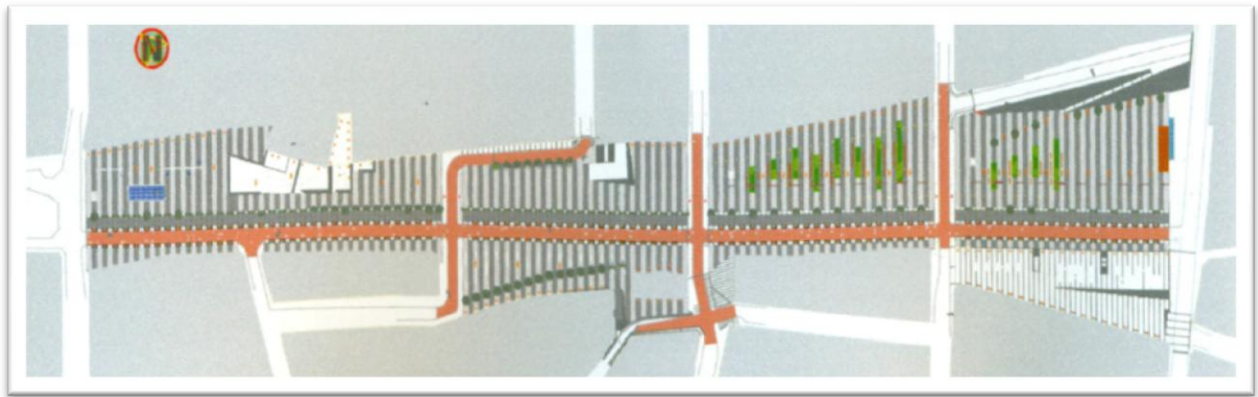
Fuente: IMPQ, documento interno. Arq. Vinicio Salgado, quien fue el coordinador técnico del proyecto.

Frente a las necesidades planteadas por la comunidad, y de acuerdo a los estudios de factibilidad realizados por los funcionarios de la Administración Zona Centro y por el Instituto Metropolitano de Patrimonio, se decide intervenir en la zona bajo los lineamientos del proyecto: “Proyecto de Revitalización de la Avenida 24 de Mayo”. Esta intervención se enfocaba en el eje de la Avenida 24 de Mayo y sus zonas de influencia directa e indirecta.

En frente del proyecto estaba el IMPQ, que por disposición del Alcalde, creó un Comité de Gestión del Proyecto de la 24 de Mayo, en cooperación con la Administración Zona Centro. Para la realización, se conformó un comité de gestión liderado por la Arq. Cecilia Gárate, quien gerencia el proyecto junto con el IMPQ. Sin embargo para dar coherencia a la múltiple intervención, este comité se conformó por todas las entidades municipales que tienen competencias en el eje: Administración Zona Centro, Quito

Turismo, CONQUITO, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Cultura, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Productividad, EMASEO, Patronato Municipal de Quito, Centro las Tres Manueles, entre otras (Documento interno, IMPQ, 2011).

Plano N°.2 Proyecto Avenida 24 de Mayo IMPQ.



Fuente: IMPQ (2012), Proyecto de Revitalización de la Avenida 24 de Mayo.

Objetivo General

Revitalizar la estructura urbana y arquitectónica de este espacio público emblemático del centro histórico, con una propuesta nueva sin desvirtuar la autenticidad de su patrimonio edificado, con un equipamiento acorde a las necesidades de la sociedad que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida, la equidad social y la recuperación de sus tradiciones, incluyendo a la población en este proceso desarrollando la toma de conciencia respecto de la protección del espacio recuperado (IMP, 2012, 23).

Objetivos Específicos

Entre los más importantes, destacamos los siguientes objetivos específicos:

- a) Intervenir el eje longitudinal de la Avenida 24 de Mayo con el mejoramiento de la imagen urbana y el espacio público generando paseos peatonales, plazas culturales y lugares de encuentro.
- b) Incentivar programas de atención a la población en riesgo en la zona.
- c) Diseñar e implementar el plan de seguridad del sector con participación ciudadana.

- d) Incentivar la participación ciudadana en las diferentes fases del proyecto garantizando la inclusión social, la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural, la democratización del espacio público y por ende la sostenibilidad.
- e) Determinar escenarios para la sostenibilidad del proyecto de Rehabilitación de la Avenida 24 de Mayo tanto desde la institución como desde la comunidad
- f) Propiciar la reactivación económica del sector con la inserción de nuevos usos y actividades predominantemente comerciales y de servicios.
- g) Revitalizar la Avenida 24 de Mayo mediante un cambio de actividad en el espacio y de usos en el sector, con la creación de una nueva conciencia colectiva a través de la conservación de su arquitectura, para lograr la apropiación por parte del habitante y el visitante del espacio público.
- h) Determinar escenarios para la sostenibilidad del proyecto de rehabilitación de la avenida 24 de Mayo tanto desde la institución como desde la comunidad.
- i) Ordenar la circulación vehicular con un solo eje principal en sentido oriente occidente.
- j) Jerarquizar el uso peatonal de las plazas, en el que peatón sea el protagonista.
- k) Dotar de un nuevo mobiliario urbano acorde con las nuevas actividades.
- l) Desarrollar actividades culturales para el fortalecimiento de la cultura patrimonial y la vocación de un buen uso.
- m) Implementar un nuevo sistema de iluminación pública y ornamental que permita el desarrollo de las actividades y brinde percepción de seguridad al peatón, así como la puesta en valor de los principales elementos de la arquitectura tradicional predominante en el sector.
- n) Diseñar e implementar el plan de seguridad del sector con participación ciudadana (IMP, 2012, 23).

En concordancia, el proyecto se basó en algunos postulados básicos: la recuperación de espacio público, la rehabilitación urbana, el mejoramiento de la movilidad, y la generación de espacios para la participación de la sociedad, así como una reactivación económica.

El Concepto de la política:

La política implementada en el centro histórico parte de la ordenanza Metropolitana N° 0170, la cual aprueba el Plan metropolitano de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito (PMDDMQ); en este Plan se acuerdan los proyectos a realizarse en el periodo del alcalde de turno, lo que lo convierte en instrumento de planificación y como un garante de la participación de la ciudadanía. Es entonces, a partir de las ordenanzas donde está enmarcada la política, junto al componente participativo, que se hace evidente en la propuesta del alcalde en el 2008 bajo el objetivo de “Impulsar una ciudad para la vida, en un territorio democrático, solidario, progresista, multicultural, sustentable y seguro para sus habitantes” (Plan de Gobierno Augusto Barrera, 2008,148).

Desde el proyecto de revitalización Urbana de la 24 de Mayo, se tenía como objetivo, la recuperación del espacio público a partir de la confluencia de varios elementos que buscaban generar un proyecto integral, desde los componentes social, cultural y económico. Para esto, se encargo al Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito (IMPQ), junto con la Administración Zona Centro (AZC), para que se encargara de una propuesta para el sector. Teniendo en cuenta que el IMPQ⁸ no es un ente formulador de políticas, y está bajo los dictámenes del Municipio, incluso se rige bajo los lineamientos del POA, el proyecto se basó en algunas de las líneas del Plan de Gobierno del Municipio de Quito.

La base institucional del proyecto

El proyecto se trabajó teniendo en cuenta tres ejes: el eje *Quito Milenario, histórico*; el Eje de *lugar de vida y convivencia*, que conlleva el uso y manejos del espacio público, y por último el de *Participación*, contenidos en el Plan de Desarrollo del DMQ. De esa forma, el IMPQ actúa de acuerdo a la política interna y actúa en conjunto con otras secretarías, entidades y direcciones al interior del Municipio. En concordancia, el proyecto se trabajó en conjunto y por medio de Matrices: primero, se trabaja a nivel interno del Municipio, sobre los planes que se pueden desarrollar en el área, en un proceso de planificación que

⁸ A partir del 2010, el FONSAL se convierte en el Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMPQ), con algunas diferencias desde la estructura hasta su presupuesto. Aunque su función es la misma, la escala cambio. Esta situación ha disminuido el poder de actuación del IMPQ, ya que cuando era el FONSAL, como Fondo, intervenían directamente sobre el área y contaba con los recursos directos del Estado, ahora dependen presupuestalmente del Municipio de Quito.

abarca a otros componentes, estos componentes son evaluados y encargados a la secretaria que sea idónea para tratarlos. En este sentido, el IMPQ trabaja varios componentes como el arquitectónico y el social, pero solo dentro del proyecto urbano que se plantee realizar.

Al mismo tiempo, el IMP trabajó por medio de consultorías, donde se estudió el discurso que se va a manejar con los pobladores del sector a trabajar; lo que supone la participación de la comunidad a partir de reuniones para socializar los proyectos que se van a realizar, “porque en la primera parte, el IMP contrata a los consultores, se difunde a la comunidad en una reunión general, y la gente valida eso, no hay un espacio tan amplio para decir participación total o en el diseño, eso todavía no se ha tratado de hacer”(Entrevista, MLL, 2013), sin embargo, la participación supone otras instancias para tal fin, como por ejemplo veedurías, programas de control institucional etcétera.

Siguiendo esta línea, se plantea el proyecto desde una supuesta ‘integralidad’, a partir del nuevo enfoque Municipal, que presupone la acción especializada de cada una de las entidades municipales, como son la misma Alcaldía, la Secretaria de Seguridad, cultura e inclusión social, Productividad, Territorio y Vivienda y Coordinación Territorial y Participación; en lo que se podría entender como una unidad jerárquica, desde la Alcaldía hasta las diferentes instancias (IMP, 2012: 21)

A partir del Plan de gobierno, se utilizaron algunos ejes puntuales para la elaboración del proyecto; desde el marco de *lo territorial*: desde *el Espacio Público*, desde el eje *Cultural- Patrimonial*; desde el eje de *la Participación*: para fomentar la participación de la comunidad a través de cabildos, comités, comisiones barriales como motor del desarrollo de la ciudad. Por lo que se presentan los proyectos a la comunidad para su validación y, por ende, su apropiación (Plan de Gobierno Augusto Barrera, 2008).

Con la suma de todos estos elementos, el IMP como ente ejecutor, llevo a cabo el proyecto de intervención que desde la intervención física y rehabilitación, busca recuperar el espacio público y lograr ‘espacios de encuentro y estancia’ (IMP, 2012, 21), que a largo plazo se convertiría en un catalizador que dinamizaría otros componentes como el social, económico, cultural, etcétera. Toda esta iniciativa busca insertar a largo plazo este sector dentro de los planes de turismo del centro histórico, como frontera segura al flujo turístico y de ingreso al centro histórico (Entrevista MLL, 2013).

La intensión de la Propuesta:

El esfuerzo desde el Municipio y el IMPQ por mostrar una cierta integralidad en sus políticas, se adjunta al discurso de Centro histórico llevado a cabo por la administración: “la Revitalización de la Avenida 24 de Mayo parte de la intervención física y rehabilitación para lograr fluidez espacial recuperando la perspectiva urbana y eliminando barreras arquitectónicas a través de espacios de encuentro y estancia para el ciudadano” (IMPQ; 2012:20). Lo que indica que se concibe a la obra como catalizador de otros componentes, los cuales abordan problemáticas sociales, cultura y memoria. Para así, con la inclusión de estos elementos, integrar a los habitantes del sector dentro del proyecto Centro histórico (turístico), como sujetos organizados que hagan control social y garanticen la sostenibilidad del proyecto (IMPQ, 2012, 21). En ese sentido, la intensión de integralidad propuesta en el diseño, plantea la inclusión de los componentes cultural, social, seguridad, económico, saneamiento, comunicación, etcétera, a partir de la intervención de las diferentes entes municipales.

En el papel, el Municipio le planteo a la comunidad y al proyecto centro histórico varios puntos que se sumaban a la propuesta arquitectónica y que básicamente buscaban una transformación socio económica del sector:

- Contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y visitantes del sector.
- Población del sector organizada a través de comités que participan en los componentes que más les interesa.
- Operativos de control para evitar usos ilícitos y propuesta de cambio de uso de suelo. Se contemplan 16 planes de negocio preparados para reconversión económica. Se cuenta con 4 microempresas asociativas.
- Conformación del Comité de Seguridad del Sector, salida del CDP, implementación de oficina de atención de la Policía Metropolitana y presencia permanente de Policía Nacional.
- Elaboración del proyecto de ‘habitantes de calle’ y la construcción del centro de referencia, para acoger un mayor número de indigentes del sector.
- Negociación para la reubicación de trabajadoras sexuales por edad, en la Avenida 24 de Mayo (IMP, 2012; 30)

De igual forma, el Municipio, la AZC, y el IMPQ, plantean en el proyecto un seguimiento en planes de acción, para garantizar la sostenibilidad del proyecto con la población. Para esto, se integra a todos los entes del Municipio que participaron, los sujetos sociales de la comunidad y entidades privadas que estén presentes en el sector, en la elaboración de planes de acción anuales, cuya finalidad es potenciar la inversión privada y activar el sector en conjunto. Esta intensión esta bajo la tutoría de las entidades municipales, para monitorear el proyecto con inversión municipal, para finalmente, garantizar la sostenibilidad.

Finalmente se puede decir, que la forma en que inicialmente trabajó la AZC fue a partir de una consultoría contratada con el Señor Mauricio Barahona Guerrero, al que se le encargo la realización de varias actividades para un acercamiento con el sector de la 24 de Mayo. De esta forma, la AZC y el IMPQ, hicieron un diagnostico de la situación en el sector a partir de otras investigaciones realizadas en el campo como la del Economista Paguay. (Barahona Documento interno, 2011).

En ese sentido, lo primero que se hizo fue levantar un registro y mapeo de los actores y conflictos sociales e instituciones, lo segundo fue realizar una encuesta de opinión entre los vecinos y de las zonas de influencia de la 24 de Mayo, para lo cual se realizo un taller, esta encuesta se realizó entre 200 encuestados que viven o trabajan en el sector de la 24 de Mayo. El tercer paso fue la realización de un censo a los propietarios de los bienes ubicados alrededor de la calle donde se visitaron un total de 253 predios. En el cuarto paso fue la creación de una agenda para el desarrollo para la 24 de Mayo, como resultado de los talleres con las autoridades y la población del sector.

Los antecedentes de la Participación en la 24 de Mayo.

De acuerdo al informe del FONSAL 1988-1992, es en la intervención realizada en 1996 donde por primera vez en la zona se contó con la participación de la comunidad, en donde se tomo en cuenta sus aportes, necesidades, y se ‘apropiaron’ del espacio como tal de la 24 de Mayo (Vallejo, Báez; 1996, 81).

En esta ocasión, y de acuerdo a este informe, se consulto a la comunidad sobre los problemas que le aquejaban entre los que señalaron a la prostitución, la delincuencia y el alcoholismo como los principales, junto con la venta de drogas, y el manejo de las basuras.

De igual forma, se decidió trabajar en dos fases: la primera pretende agrupar y fortalecer al grupo de propietarios que son los responsables del uso de las edificaciones la segunda fase se trabajo con otros grupos sociales de la avenida como comerciantes, transportistas, arrendatarios, instituciones culturales, etcétera.

Los problemas de tipo estructural han sido abordados desde la participación conjunta de instituciones del momento como el Ministerio de gobierno, la Secretaria de seguridad de Quito, la Intendencia entre otras. De igual forma, el principal obstáculo con el que se enfrentaron en ese momento fue la falta de participación comunitaria para la defensa del espacio urbano, por lo tanto la participación no ha sido activa, principalmente por las represalias que puedan tener en contra de los vecinos del sector (Vallejo, Báez, 1996; 83).

En este proyecto, se planteaba superar los problemas de prostitución, delincuencia, comercio ilícito a las que ninguna Secretaria Municipal hasta el momento se había arriesgado a tratar, con un manejo adecuado de la Administración del espacio público, la incorporación de la microempresa y el desarrollo de un programa social y Cultural

- a) La administración: parte de la idea de un concepto nuevo para la época, buscaba generar pautas de comportamiento con respecto al uso del espacio al igual que propiciar una organización entre los vendedores organizados en asociaciones. (Vallejo, Báez, 1996, 81)
- b) La inclusión de una propuesta de microempresa desde la administración municipal, no llevo a buen término, debido a las implicaciones económicas que esto representó para el Municipio y el FONSAL (Vallejo, Báez, 1996).
- c) De igual forma, se emprende un proyecto para resaltar los valores culturales de la zona, así como retomar los elementos sociales que en el pasado le dieron la identidad al sector (Vallejo, Báez, 1996).

El proyecto de 1992 no era una solución única para la avenida 24 de mayo, sino que planteaba una actuación integral en todo el sector por medio de proyectos que en conjunto, mejorarían el sector; es decir no se intentaba solamente una rehabilitación del sector de tipo urbanística, vivienda, servicios, e infraestructura pública, sino el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del barrio. Sin embargo las condiciones de los

habitantes y del sector en general no se mejoraron como buscaba el proyecto. Es decir, esta intervención no fue efectiva en la medida que no logro la superación de los problemas de tipo social, ni tampoco logro que la ciudadanía participe de forma activa, sin embargo se cumplieron los objetivos de renovación física y la construcción y funcionamiento del viaducto.

El proceso de participación en la última intervención.

Frente al tema de la participación, para este trabajo es esencial analizar tres elementos fundamentales de la participación de la comunidad: en *la formulación de políticas públicas patrimoniales*, en *la participación en las instituciones que son las que implementan las políticas*; y en *el proceso de implementación de la política*; en ese marco, se va tratar de analizar el proceso en cada uno de estos elementos, para al final determinar si hubo participación o no de los habitantes del sector, principalmente en la fase de implementación.

Desde las dos últimas intervenciones en la 24 de Mayo, se observó un intento de la administración Municipal por ingresar el tema de la participación de la comunidad, con la intención de generar cambios a nivel estructural, teniendo en cuenta que las intervenciones físicas realizadas en el sector no estaban mejorando la situación de seguridad y calidad de vida de los habitantes.

Para tal efecto, la estrategia del Municipio representado en la Administración Zona Centro y el IMPQ, implicó a utilización de la participación como un elemento que permitiría transformar el eje social junto con el arquitectónico en el sector. En esa medida, la participación se convirtió en un elemento clave, ya que en teoría, aglutina a la población, sin discriminación alguna de su actividad. Lo cual implica que en definitiva, intenta llegar a un acuerdo de convivencia y de funcionamiento entre la comunidad y el gobierno de la ciudad, es decir, saber abordar la principal característica de la 24 de mayo: su riqueza de actores así como de problemáticas profundas difíciles de solucionar.

Para tal fin, y como una iniciativa de la administración Municipal, el proyecto partió de un eje participativo impuesto desde el 2008, que pretende dar un proceso de participación desde diferentes puntos de las propuestas que se piensan desarrollar en los sectores de la ciudad:

la profunda convicción de la actual administración municipal de que la planificación debe hacerse de manera participativa permitió llevar adelante un proceso amplio de participación en distintos espacios, reuniones de trabajo, eventos territoriales e inclusive académicos para discutir sobre los principales problemas, propuestas y anhelos para la construcción del Quito del 2022, el Quito del Buen Vivir (PMDDMQ, 2011, 3).

Se pretende entonces, recuperar al sector desde el ámbito social a partir de: reuniones, mesas de trabajo, foros, etcétera, pero sin tener en cuenta que la participación no es *genérica*, ya que los actores presentes en el sector tienen otros roles, otras actividades que los discriminan frente al resto de la población, lo que finalmente afecta en su participación.

En la presente administración, una de sus propuestas señala que “El objetivo del eje socio organizativo debe ‘fortalecer y restituir el tejido social para dar sostenibilidad a las intervenciones municipales (inclusión social y económica, ciudadanía y participación)”, para lo cual, se establece un comité de gestión para la 24 de Mayo como opción que permitiría establecer nuevos espacios para la participación, como por ejemplo, los comités barriales y comités cuadra por cuadra, teniendo en cuenta que el sistema de participación impulsado desde el Municipio, especialmente los cabildos, desarrollaron algunas problemas de tipo organizativo.

De esta forma, lo que se busca identificar en este apartado es ver cómo se desarrollan cuatro puntos fundamentales en el desarrollo de la participación: el ‘Quiénes’ que implica identificar los actores institucionales y sociales, y analizar el grado de institucionalización logrado; el ‘como’, implica ver cómo actúan los participantes administrativos; el ‘donde’, que pretende analizar la base sobre la que se desarrolla dicha política y las variables que operan sobre determinada problemática; el ‘con que’, como una herramienta de control social, sobre el proceso de toma de decisión o implementación.

¿Quiénes?

El contexto de la 24 de mayo se caracteriza por la riqueza de actores que confluyen en el sector, así se identifican varias organizaciones sociales, la presencia de instituciones del Municipio y ONG’s:

Tabla N° 2
Mapa de actores en la 24 de Mayo

Dependencias Municipales	Dirección
IMPQ	Gerente Proyecto 24 de Mayo Arq. Cecilia Garate
IMPQ	Responsable Social IMPQ- 24 de Mayo, Lcda. Margarita Llerena
Quito Turismo	Soledad Muñoz
CONQUITO	Diego Erazo
EMASEO	Ricardo Rivera
Secretaría de Inclusión Social	Germania Borja
Secretaria de Coord. Territorial y Participación.	Natalia Novillo
Museo de la Ciudad	Andrea Moreno
Secretaría de Seguridad	Nelci de la Carrera
Unidad Ejecutora Comercio Popular	Anabel Hermosa
Unidad Municipal de Salud Centro	Dr. Oscar Flores Carrera Director

Fuente: Mapeo de Actores, consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011

Unidades AZC	Dirección
AZC Manuela Sáenz, Administradora Zonal	Arq. Alkioska Guayasamín
AZC Coordinador de Desarrollo Zonal	Dr. Luis Travez
AZC Coordinador de Gestión Participativa	María Clara Eguiguren
AZC	Andrea Prado
Tres Manueles	Margarita Oviedo
Inclusión Social AZC	Margarita Romero

Seguridad AZC	Omar Suarez
Uso del Suelo y Espacio Público AZC	Ana Orozco
Medio Ambiente AZC	Miriam Quinatoa
Cultura AZC	Olga Lozada
Jefe de la Zonal Centro de Salud	Dr. Víctor Hugo Sandoval
Instituciones Gobierno central	Responsable
Unidad de Policía Comunitaria 24 de Mayo	Sargento 2do Marco Agualongo
Unidad de Vigilancia 24 de Mayo	Comandante Tcr. Juan Carlos Flores/ Mayor Beltrán
Centro de Detención Provisional	Directora Dra. Sonia Arias Hernández

Fuente: Mapeo de Actores, consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011

Instituciones y organizaciones no gubernamentales	Responsable
Centro de Acogida Temporal- Iglesia del Robo	Dra. Eulalia Vallejo
Museo de las Artes Gráficas	Vicente Madera /VIMAGRAF
Convento de Santa Clara	Abadesa Lucila Cabrera Madre Clarita
Ges Cultura	Paola de la Vega

Fuente: Mapeo de Actores, consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011

Organizaciones	Líder
Cabildo de Mujeres	Amparo Macas
Comité de Gestión del Centro Histórico	Dr. Armando Yepez, (24 de Mayo)
Condominio la Victoria	Lenin Pazmiño
Asociación Comerciantes 24 de Mayo	Viviana Onofre, Presidenta y Yessenia Pintado Secretaria.
Comerciantes Proyecto 24 de mayo	Edison Pazmiño

Colectivo Juvenil Zona Roja	Roberto Valverde
Colectivo Jóvenes por el Turismo	Alexis Tulmo Toro
Moradores Santa Clara	Amada Culqui
Moradores Calle Barahona	Gladys Cabrera
Org. Barrial La Ronda	Presidenta del Barrio María Inés González del Real

Fuente: Mapeo de Actores, consultoría Mauricio Barahona G. Octubre del 2011

¿Cómo?

La participación fue una herramienta utilizada desde el IMPQ y la AZC, con el objetivo de acercarse a la población del sector de la Avenida 24 de Mayo y desarrollar el proyecto de Rehabilitación urbana planteado. En teoría, a partir del comité de gestión del proyecto avenida 24 de Mayo, desde la AZC se planteaba integrar a la población dentro de los planes de renovación y hacerlas participe del proceso, teniendo en cuenta que en teoría todos los entes deberían trabajar coordinadamente de acuerdo a la nueva normativa municipal para la realización del proyecto.

De acuerdo con el informe de la consultoría CD-IMPQ-1-2-4-43-1-2011, desde la Administración Zonal Centro Manuela Sáenz, dentro de sus competencias, está la de desarrollar la gestión participativa alrededor de la inversión municipal en el territorio. Si bien las obras arquitectónicas están a cargo el IMPQ, la intervención de la AZC fue fundamental en la medida en que se convirtió en el enlace con la población gracias a su papel como enlace entre el Municipio y la comunidad. En ese sentido, la AZC solicitó al IMPQ la contratación de una consultoría para una intervención socio organizativo con los vecinos de la 24 de Mayo y su zona de influencia, además de una agenda de desarrollo de la 24 de Mayo y las zonas de influencia, así como la realización de varios talleres con autoridades y pobladores del sector.

De igual forma, se elaboró una agenda de desarrollo desde la comunidad a la par con el Municipio. Para la elaboración de la agenda se realizaron tres talleres en distintas fechas y con distintos objetivos: el primero de los talleres se desarrolló en el local de la Casa de las Artes Gráficas en la 24 de Mayo, y tuvo como iniciativa explicar el objetivo de

realizar la agenda de desarrollo. Para tal efecto, se conto con la presencia de 35 vecinos y vecinas que representaban a distintos grupos de personas que viven o trabajan en la zona de la 24 de Mayo y su área de influencia, con la presencia de las autoridades de la Administración Zona Centro, el Instituto Metropolitano de Patrimonio y todas las dependencias y empresas municipales que estaban haciendo parte del proyecto y coordinadas por la gerencia del Proyecto de la '24 de Mayo'.

En dichos talleres, se reunió la información necesaria como matrices de problemas, encuestas a los pobladores, y un censo a los propietarios, lo que permitió la identificación de los principales problemas que afectaban al sector, desarrollando matrices con las que se elaboró un borrador de un árbol general de problemas. En un segundo taller, se convocó a los dirigentes de la zona, y se *validó* el taller anterior, con la participación de los pobladores y funcionarios de la AZC y el IMPQ y el Instituto, en donde se pudo mejorar la identificación de causas, problemas y efectos.

En ese sentido, lo primero que se hizo fue levantar un registro y mapeo de los actores y conflictos sociales e instituciones, lo segundo fue realizar una encuesta de opinión entre los vecinos y de las zonas de influencia de la 24 de Mayo, que se realizó entre 200 encuestados que viven o trabajan en el sector de la 24 de Mayo. El tercer paso fue la realización de un censo a los propietarios de los bienes ubicados alrededor de la calle donde se visitaron un total de 253 predios. En el cuarto paso fue la creación de una agenda para el desarrollo para la 24 de Mayo, como resultado de los talleres con las autoridades y la población del sector.

Entonces, se puede decir que en la primera parte de la participación es el proceso de conocimiento del proyecto, y fue llevado a cabo por parte de los consultores del IMPQ, es decir solo en pro de que se valide el proceso es donde se incluye a la ciudadanía. De acuerdo con el informe de la consultoría CD-IMPQ-1-2-4-43-1-2011 se trabajó con la comunidad, sin embargo, como afirman algunos funcionarios: “no hay un espacio tal amplio para decir participación total o en el diseño, eso todavía no se ha tratado de hacer” (Entrevista, MLL, 2013), lo que indica que el proyecto como tal si fue socializado con la comunidad, y se dio el espacio para discutir los beneficios de dicho proyecto, fue un espacio participativo en la formulación de políticas, a pesar de que fue un espacio reducido, es difícil generar participación en todas las instancias del proceso.

Sin embargo otro es el discurso que sostienen los habitantes del barrio, para ellos la administración Municipal desarrollo el proyecto de manera jerárquica, indican que cuando se implemento el proyecto solo se presento una maqueta a la comunidad para verla, la cual no fue consultada respectivamente para la realización del bulevar, e incluso fue presentada de una forma y implementada de otra. De acuerdo a los habitantes, la participación se quedo en el papel, ya que el Municipio nunca hizo un censo con la gente del barrio, ni lo hizo parte del bulevar, solo contrataron los ingenieros e hicieron la obra.

La participación de aquí de la gente del barrio nunca lo hubo, porque el Municipio nunca hizo un censo con la gente del barrio, nunca lo invito, nunca lo hizo parte de este bulevar, nunca se dijo que les parece hacemos acá una canchita de futbol, que les parece esta pila, o hacemos juegos recreativos para los niños, no en absoluto, el Municipio contrato sus ingenieros, hicieron lo que tenían que hacer una obra empírica mal hecha y nunca hubo la participación de la comunidad (Entrevista Dirigente Barrial, EP, FG: 2013)

De igual forma, se quejan que el Municipio en el momento de la propuesta, planteó un cambio social, cultura, y económico, pero que solo se ha visto en el aspecto físico, y que igualmente se encuentran inconformes con el mismo, en cuanto a lo social, explican que siguen existiendo los mismo problemas de alcoholismo, prostitución, drogadicción, por ende tienen un espacio con las capacidades de desarrollo pero abandonado por el mismo Municipio.

Una de las herramientas que usa la Administración para generar el recambio de usos fue la Agencia Municipal de Desarrollo Económico CONQUITO, que en su concepción brinda asistencia técnica en temas como tutoría empresarial y motivación personal, con el objetivo de fortalecer los oficios tradicionales y generar un cambio en el tipo de servicio que se oferta. El objetivo de esta entidad en el sector, era generar otra alternativa a los comerciantes, cachinerías, trabajadoras sexuales, lugares de expendio de droga, etcétera, y redimir los negocios que rescatan oficios tradicionales como: elaboración de trompos de madera, hojalatería, sombrerería, carpintería, fotografía, peluquería, ventas de flores, etc., en una segunda fase, se brindaría asistencia técnica para la elaboración de planes de negocio y la última etapa consistía en el acceso a créditos con entidades financieras.

En contradicción, solo se cumplió la primera parte de estas iniciativas con CONQUITO, ya que la entidad solo llega a la fase de los talleres iniciales, siendo imposible cumplir con los créditos con los que esperaba la gente para el cambio de actividades. En

cambio, como alegan los comerciantes de la zona, una vez concluida la avenida en su aspecto físico, muchos de los comerciantes que habían asistido a los talleres tuvieron que cerrar sus negocios. En ese punto los dirigentes del sector indican que hubo una desconexión y incoherencia por parte de la gerencia del proyecto, porque por un lado buscaban capacitarlos para reactivar sus negocios y por otro lado les cerraban los mismos alegando incompatibilidad de usos.

Otro de los actores preponderantes en el sector son los comerciantes. Estos desde el principio estuvieron preocupados por quedarse en el sector, siguiendo la tradición de décadas pasadas, estos esperaban una reactivación económica de la 24 de Mayo, de acuerdo a sus actividades como comerciantes; de igual forma, tenían gran expectativa por involucrarse en el proyecto siempre y cuando esto sea garantía de permanencia como fuente de ingresos económicos. Este grupo, al momento de la intervención, atravesaban grandes dificultades para lograr una organización interna, en parte evidente, porque existía una pugna entre la presidenta y el vicepresidente de la Pre-asociación de Comerciantes de la 24 de Mayo (Actual Plaza comercial de la 24 de Mayo). Pugna que llevó a que esta pre-asociación se dividiera en dos facciones, una liderada por la Señora Viviana Onofre y otra liderada por Edison Pazmiño, básicamente porque este último pretendió mediar entre los grupos que accedieron a las capacitaciones de CONQUITO, con la AZC y el Municipio (Documento interno, IMPQ, 2012). Sin embargo la intención de colaborar con la AZC disminuyó debido a que consideraron que no se tenía en cuenta sus requerimientos y que por el contrario la administración buscaba sacarlos del sector:

Nunca nos tomaron en cuenta, siempre fuimos los últimos en saber, nos llaman pero cuando ya están hechas las cosas, solamente nos indicaron la maqueta de una forma, y después presentaron la obra llena de masetero llenas de banderas, el comercio muerto (Entrevista Dirigente Barrial FG, 2013).

Frente a esto, se conformó el comité llamado “Comité plaza comercial 24 de Mayo” esta representada por el señor Edison Pazmiño, que representa a 22 locales que están registrados en dicho comité. Frente a la dinámica de poder, este grupo sigue haciendo frente a la intervención y exigiendo que se cumplan con lo que el Municipio prometió en un inicio.

Otro punto importante que contiene la participación de los comerciantes, es que la nueva vocación del espacio de la 24 de Mayo, pugna con el tradicional uso del suelo. En ese sentido el principal actor en conflicto son los comerciantes, ya que generaron mayor

resistencia en el proceso de reconversión de la Zona y se ha convertido en un conflicto constante. Sin embargo, en varias ocasiones reiteraron que accedieron a participar en el proceso siempre y cuando se garantizara que los negocios incompatibles con el nuevo uso del suelo, no fueran obligados a desalojar el sector. Por el contrario, el Municipio no pudo cumplir con esta promesa a los comerciantes, ya que muchos de los negocios ya no podían ubicarse en la zona de acuerdo al nuevo uso que se pretendía dar. De igual forma muchos de los comerciantes cambiaron sus negocios con inversiones propias para solventar el espacio que se estaba perdiendo.

Los problemas existen y seguirán existiendo, alcoholismo, prostitución, droga, en lo económico, si tenemos una plaza que no ha sido solucionada ni en lo social ni en lo estructural, de ende tenemos un cadáver económico como resultado de la intervención de esa plaza, lo que si conocemos es que se gasto más de 6 millones de dólares en la construcción de ese bulevar, nosotros hemos pedido que se nos entregue la fiscalización de la obra (Entrevista Dirigente barrial, EP, 2013)

A pesar de la intención de los pobladores por cambiarse hacia otros negocios, la dinámica de la zona con la prostitución, el expendio de drogas y el alcoholismo, no dejaron que estos negocios perduraran y muchos de ellos cerraron sus negocios.

Por un lado los comerciantes exigían que los dueños de los inmuebles no suban los arriendos y que a partir de la ejecución de la obra, se amplíen los contratos de arrendamiento para seguir trabajando en el sector. Sin embargo a partir de la ejecución del proyecto muchos de los comerciantes se quejaron de aumento de los arriendos por parte de los propietarios, ya que estos últimos buscan arrendar para otro tipo de actividades, lo que genero abandono y cierre por parte de muchos de los comerciantes tradicionales del sector, así como un cambio de la población arrendataria que ya no pudo sostener el aumento de la renta. Algunos buscaron ser reubicados en los centros de comercio cercano para no perder sus trabajos.

Ante este problema, el Municipio busco la alternativa de reubicar a los comerciantes que por el ejercicio de actividades al margen de la ley, que debían salir del eje, como: venta de artículos robados, venta de droga y prostitución; así como actividades que podrían ubicarse en centros de comercio cercanos, habilitados para tal fin. En este caso, el papel de la Unidad Ejecutora del Comercio Informal, fue determinante en la reubicación de

comerciantes que querían estar en centros de comercio o BBB, ya que las obras iban a transformar la zona hacia otras actividades ligadas al turismo.

Uno de los actores más importantes, son los propietarios; que se convierten en un elemento clave a pesar de su baja participación en las actividades de la zona. Si se entiende que el 80% de ellos no vive en la zona, se convierte en un actor determinante al que el Municipio intenta llegar y convertir en su aliado, pesar de su desorganización en el sector en el momento de intervención de la obra. Por otra parte, el porcentaje de propietarios que habitan en el sector es poco comparado con los arrendatarios.

Frente a esta situación el Municipio intento mediar entre los propietarios del sector, a partir de la iniciativa del proyecto de intervenir las casas del sector principalmente las que están ubicadas en las calles Loja, Barahona, y algunas de la calle Ambato, con el fin de intervenir y comprar las viviendas para hacer un plan popular de vivienda. Lo que para los propietarios y habitantes significo un intento del Municipio de sacarlos del sector y hacer un cambio de población (gentrificación). Fue a raíz de esta situación, que los propietarios de la 24 de Mayo se organizaron y conformaron el “comité pro-defensa del patrimonio familiar” conformado por alrededor de 40 miembros con personería jurídica en pro del respeto por sus viviendas.

¿En dónde?

De igual forma, se identificaron los principales conflictos a los que se tuvo que enfrentar la implementación y sobre los cuales la política debía trabajar en su eje social y económico:

El primer conflicto tuvo que ver con la presencia del CDP en el condominio La Victoria. Entre los actores principales se encontraban el MDMQ, la administración Zona Centro con la arquitecta Alioska Guayasamin, los moradores del condominio la victoria, a cargo de Lenin Pazmiño como representante de los moradores, y el ministerio de justicia. Sin embargo, este ministerio de Justicia se convierte en un actor invisible que no participa en los diálogos de negociación.

El segundo conflicto tuvo que ver con el uso del suelo, principalmente para algunas actividades comerciales del sector, ya que se convierten en incompatibles de acuerdo con la nueva vocación turística. Los actores están focalizados en el MDMQ, con presencia de la

AZC y las comisarias barriales, los comerciantes de la 24 de Mayo, bajo la tutoría de la presidenta de la asociación de comerciantes de la 24 de Mayo Viviana Onofre.

El tercer conflicto hace referencia al efecto de la transformación arquitectónica, es decir, el aumento de la valorización del sector por la ‘contribución por valorización’, ya que este efecto sube el precio de los bienes, por parte de los dueños de los inmuebles, y subiendo los patrones de arriendo. En este problema están inmersos principalmente los comerciantes, los propietarios, la Unidad ejecutora de comercio informal, la Secretaria de inclusión social, las trabajadoras sexuales de la 24 de Mayo.

¿Con qué?

Desde antes del 2011, el en sector funcionaba un comité barrial y este comité funcionaba con la Administración Zona Centro. A partir de ese momento el IMPQ, como ente ejecutor se plantea trabajar por comités y se coordinó la formación de pequeños comités o brigadas de cada cuadra dentro de la gran organización para que en cada espacio se dé una apropiación del mismo.

Frente a la estrategia del Municipio de trabajar por comités, se identificó en el sector de la 24 de Mayo la convivencia de varios comités que se encontraban organizados a partir de una directiva formal, pero que por diversas razones y pugnas internas (básicamente políticas entre comerciantes), se dividieron en dos comités; es decir hay *dos comités* que están cuestionando y presionando al Municipio, como directivas del eje de la 24 de mayo. Ahora estas directivas están organizadas de acuerdo a los lineamientos que tiene el Municipio para la organización barrial por lo cual tienen sus respectivos cabildos y están en el comité de gestión del centro histórico.

De esa forma, la participación en la que se veía incluida la población los limitaba a la *organización por comités*, en donde se discutían los problemas del sector frente a la intervención y las posibles soluciones. En ese punto, como aclaramos anteriormente, desde el IMPQ, se trabajo de forma coordinada con otras dependencias, las cuales que debían hacer seguimiento de lo que se trabajaba en las otras dependencias. Para este caso de los comités, el IMPQ condujo a la formación de comités por cuadras, pero no se logro dar continuidad desde las otras dependencias en el tema social. Sin embargo, de acuerdo al IMPQ, este tipo de organización genero otro tipo de problemas debido a que en el sector la

comunidad empezó a reclamar mayor atención para el tema comercial, especialmente que se solucionara el tema de la venta de drogas y la prostitución, además que se esperaba que el Municipio les diera locales propios o viviendas (Entrevista MLL, 2013)

Frente a este problema el IMPQ entro en un proceso de desgaste, principalmente debido a que estaban manejando la intervención arquitectónica sumado a temas de inclusión social y económica, a la que debían darle continuidad después de terminada la obra las otras dependencias municipales. Frente a la desconexión que se estaba manejando desde lo institucional, AZC tuvo que cambiar la estrategia sobre como ensamblar en todo el engranaje de diferentes aspectos tanto políticos, socioeconómicos organizativos, etcétera, y tuvo que quebrar la planificación inicial para buscar estrategias que permitan ensamblar en cada uno de los sectores de actores.

CAPITULO IV

DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA.

Una vez analizados los pormenores de la política pública desde el contexto histórico de la Avenida 24 de Mayo, pasando por las diferentes intervenciones realizadas en el sector, por las necesidades que presentaba la población frente a las intervenciones y el proceso participativo en el sector; el objetivo de este capítulo es analizar las variables que se instauran en el proceso de implementación de la política pública de rehabilitación en la 24 de Mayo. En este sentido se busca analizar: primero el proceso de implementación, como la concepción del proyecto; segundo analizar los niveles de efectividad de las políticas de rehabilitación desde los instrumentos que se usaron en la política pública; y tercero, analizar la participación de actores en el contexto como elementos que permiten caracterizarla como una política efectiva o no. Para esto, partimos de la hipótesis central, que indica que a mayor participación de la sociedad, mayor efectividad de la política. Como insumos, tenemos en cuenta la fase de implementación del proceso y los instrumentos utilizados en la intervención.

La implementación en el proyecto de la 24 de Mayo

Al finalizar la intervención en el 2012, los resultados de las políticas de intervención e inversión pública, se vieron expresados en la recuperación de la arquitectura patrimonial y el espacio público del Bulevar de la avenida 24 de Mayo. La idea de convertirlo en espacio turístico fue una opción para desarrollarlo y rehabilitarlo con la intención de mejorar este espacio y articularlo al proyecto turístico de la Ronda, así como anclarlo al proyecto turístico del centro histórico. Sin embargo, el proyecto se queda corto en cuanto al eje social, es decir, la recuperación de la estructura social del sector frente a los nuevos usos que pretendió implementar el proyecto de rehabilitación. El supuesto componente de 'integralidad' se ha visto cuestionado desde muchos ángulos lo que nos indica que la política no fue suficiente para contener los factores socioeconómicos y en general el contexto conflictivo de la 24 de Mayo.

Si recurrimos a la teoría, el estudio de la formulación de las políticas concibe que se debe tener en cuenta el contexto cambiante, las formas institucionales, los actores sociales,

y mas aun, si las políticas a implementar tienen necesariamente un componente social. Si entendemos la implementación a partir de Wildavsky, Majone y Browne, que explican la implementación como un proceso de aprendizaje y no una secuencia de pasos: “La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica” (Parsons, 2007). Estos autores reconocen que la implementación es un proceso que involucra a los implementadores tanto en la formulación de las políticas, como en su ejecución desde una posición jerárquica.

Sin embargo y siguiendo a Parsons (2007), se debe tener en cuenta que cuando la implementación de una política no ha sido efectiva, es decir, no ha cumplido alguno de sus objetivos, se atribuye este problema a la selección de una estrategia equivocada, en este caso a los instrumentos equivocados. Pudo ser que la política tuvo problemas desde la burocracia, o la operacionalización de la intervención o que hayan fallado los lazos de comunicación con las partes involucradas en la intervención (Parsons, 2007: 485-486). Al respecto Hood (2007), aclara que el gobierno tiene al alcance de su mano instrumentos que puede emplear para observar o para obtener información del mundo exterior, y el uso adecuado de estas capacidades son fundamentales para su existencia, y sin duda de su eficacia (Hood, Margetts, 2007, 2).

Es en este punto donde aparece el tema de la efectividad, ya que en esta relación implementación-formulación solamente es efectiva si se logran generar los efectos deseados teniendo en cuenta que el contexto es un elemento cambiante, donde también hay un conflicto político, una relación de fuerza entre los actores, conflictos ideológicos, o comportamientos no pragmáticos. La efectividad de una política también depende de procedimientos jurídicos y formales enfocados a la efectividad de las normas, es decir, una serie de condiciones externas a la política en particular.

Entonces, el uso eficaz de los instrumentos exige que el gobierno tenga la capacidad para generar cambios en el contexto que plantea intervenir, frente a la complejidad de los actores a los que se está tratando de influir. En ese sentido, los instrumentos son un elemento importante para el análisis de ésta investigación porque se convierte en un medio para entender la implementación de la política pública. Para efectos de este trabajo, se busca entender la implementación de la política de rehabilitación urbana por medio de los instrumentos que avalan la efectividad de la política. Para eso, es necesario utilizar los

mejores instrumentos por parte de la autoridad es decir, si una política falla en el cumplimiento de los objetivos, indica que hay una falla en el proceso de implementación, en uno o varios de los instrumentos aplicados presentaron problemas.

En ese sentido, la implementación de la política de rehabilitación urbana realizada en la Avenida 24 de Mayo, se realizó con la utilización de varios instrumentos con los que el Municipio y el Gobierno de Augusto Barrera contaban en ese momento. Además de los instrumentos técnicos, el Municipio delegó a las entidades encargadas para formular y ejecutar el proyecto que tenía como intención la recuperación física y social del sector. Frente a esto, el Municipio, enmarcado en una política de trabajo interinstitucional, delegó al Instituto Metropolitano de patrimonio IMPQ, y a la Administración Zona centro (AZC) como principales entidades de la intervención urbana.

Ambas entidades debían encargarse de la transformación a nivel arquitectónico y a nivel social, cultural y económico. Por su naturaleza el IMPQ debía encargarse del componente arquitectónico, y trabajar varios temas en conjunto, entre ellos el tema social. Por su parte, la administración zona centro tenía la misión de:

Gestionar de manera participativa el desarrollo el ordenamiento territorial y los servicios ciudadanos en su circunscripción, en el marco de las competencias establecidas en la normativa vigente en base a una planificación coordinada con las unidades distritales competentes y correspondiente con los Planes Metropolitanos, Planes especiales y parciales, para consolidar una ciudad democrática e incluyente (IMPQ, Documento interno, s/e).

La AZC debía servir de enlace entre la comunidad y el Municipio al que por su naturaleza representaba, frente a los problemas que la intervención desataría. Estas dos entidades principales desarrollaron el proyecto, en la que el IMPQ formularía y ejecutaría la obra, y la AZC entraría en un proceso de acompañamiento y de enlace con la comunidad y sus representantes.

De igual forma y siguiendo esta propuesta de trabajo ‘interinstitucional’, el Municipio convocó a otras instancias para que apoyaran la propuesta del IMPQ y le dieran continuidad, entre estas están: Quito Turismo, CONQUITO, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Productividad, EMASEO, Patronato Municipal de Quito, entre otras.

Cabe resaltar que estas entidades ya venían desarrollando trabajos investigativos en la zona en tema socioeconómico. Por su parte el IMPQ, había desarrollado el estudio de Línea de Base-Evaluación Económica y Financiera del Proyecto de Rehabilitación Urbano Arquitectónica elaborado por el consultor Joaquín Paguay Recalde en Abril 2011 y además de la administración Zona Centro, ya contaba con un censo de comercio de la Av. 24 de Mayo. Estos instrumentos técnicos fueron el diagnóstico de la intervención al sector.

- “Conceptualización y Ejecución de Estudio Demográfico de la Población aledaña al Museo de la Ciudad” (Vinculación de Públicos) Resultados Línea Base. Ges cultura S.C.C.
- Planificación Organizativa Política.- Diagnóstico Organizativo Base. AZC.
- Perfil del Proyecto Los vecinos en el Museo de la Ciudad.
- Caracterización y Agenda de Desarrollo 2004-2009 Subsector La Loma, San Sebastián y San Marcos.
- Plan de Seguridad Eje 24 de Mayo (Administración Zona Centro) 16/05/2011.
- Informe de Gestión Participativa Administración Zona Centro 16/05/2011.

Estas investigaciones o instrumentos de tipo técnico fueron aprovechadas en el proceso de implementación de la Política y se convirtieron en un diagnóstico para generar propuestas de solución de los problemas identificados en dichos estudios. Por su parte, el IMPQ, desarrollo una “Propuesta de intervención socio organizativa de los actores sociales del eje de la avenida 24 de mayo y su área de influencia”, a cargo de Mauricio Barahona Guerrero el 11 de agosto del 2011, que consistió en una investigación para analizar los actores, problemas y posibles soluciones propuestas desde la comunidad, para la fase posterior a la ejecución de la obra arquitectónica. Estos insumos se inscriben en la categoría *Nodality*, e implican la búsqueda de información y de comunicación por parte del Municipio para la intervención en el espacio.

Por otro lado, la política tomó como instrumentos en la implementación un conjunto de ordenanzas y decretos, que le permitían actuar en el centro histórico, a partir de la ordenanza Metropolitana N° 0170, ordenanza que aprueba el Plan metropolitano de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito (PMDDMQ). Este era un paso ineludible, ya

que en este Plan se acuerdan los proyectos a realizarse en el periodo del alcalde de turno. Es a partir de las ordenanzas que se enmarca la política y donde se establecen otros componentes que deben estar contenidos en la misma lo que lo convierte en un instrumento de planificación. Con el uso del Plan, se establece la participación de la ciudadanía a partir de la ordenanza 187, publicada en el Registro Oficial 402, del 2 de noviembre del 2006, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito (Del Pino, 2009), lo que lo convierte en garante de la participación de la ciudadanía. El uso de insumos legales o que impongan autoridad, lo clasifica como instrumento en la categoría *Authority*, es decir el uso de insumos legales y de la jerarquía municipal para el desarrollo del proyecto.

De igual forma, se encargo al Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito (IMPQ) junto con la Administración Zona Centro (AZC), para que se encargara de el proyecto he hiciera la propuesta para el sector. Teniendo en cuenta que el IMPQ no es un ente formulador de políticas, y está bajo los dictámenes del Municipio, el proyecto se basó en algunas de las líneas del Plan de Gobierno del Municipio de Quito.

El poder de actuación del IMPQ en esta intervención ha disminuido a diferencia de de años pasados. Como FONSAL, intervenían directamente sobre el área porque contaba con los recursos directos del Estado. Ya como IMPQ, de acuerdo a la política interna, actúa en conjunto con otras secretarías, entidades y direcciones al interior del Municipio. En esa dinámica, el IMPQ trabajó el proyecto en conjunto y por medio de matrices. Este trabajo permitió que inicialmente se trabaja sobre los planes que se pueden desarrollar en el área, en un proceso de planificación que abarca a otros componentes como el cultural, de seguridad, se salud, de aseo, de turismo, etcétera. Estos componentes son evaluados y encargados a la secretaria que sea idónea.

Para entender la dinámica social en el sector, el IMP trabajó por medio de una consultoría, para entender las necesidades de las gentes (Entrevista, MLL, 2013). Frente a estas necesidades, se unificó el discurso que se manejó junto con otras entidades del Municipio frente con los pobladores del sector a trabajar. Desde este ámbito, el IMPQ supone la participación de la comunidad en las reuniones para socializar los proyectos que se van a realizar, “porque en la primera parte, el IMP contrata a los consultores, se difunde a la comunidad en una reunión general, y la gente valida eso, no hay un espacio tan amplio

para decir participación total o en el diseño eso todavía no se ha tratado de hacer” (Entrevista, MLL, 2013), sin embargo, la participación supone otras instancias para tal fin, como por ejemplo veedurías, programas de control institucional etcétera.

En esta intervención, el IMPQ, a partir del Periodo de Augusto Barrera, se convierte en un ente dependiente del Municipio y sigue los lineamientos impuestos en los planes de gobierno en lo que se refiere a la conservación e intervención sobre el centro histórico, en temas como patrimonio cultural, espacio público, entre otros. Esto sin duda pone a prueba la funcionalidad del IMP, como dependencia del Municipio, teniendo en cuenta que como FONSAL recibía recursos directamente del Gobierno Nacional.

Siguiendo esta línea, el comité de gestión de la 24 de Mayo plantea el proyecto desde una supuesta integralidad, a partir del nuevo enfoque municipal, que presupone la acción especializada de cada una de las entidades municipales (IMP, 2012: 21). Desde el Plan de gobierno, se utilizaron ejes puntuales para la elaboración del proyecto y que en teoría aportarían a la efectividad de la política pública; desde *el Espacio Público*, fortalecer el sentido de espacio público como lugar de encuentro, de recreación, de convivencia ciudadana; Ampliar el programa de peatonalización del Centro Histórico hacia otras zonas” (Plan de Gobierno, 2008); Desde el eje de *la Participación*: fomentar la participación de la comunidad a través de cabildos, comités, comisiones barriales como motor del desarrollo de la ciudad. Por lo que se presentan los proyectos a la comunidad para su validación y, por ende, su apropiación (Plan de Gobierno Augusto Barrera, 2008). Estos elementos le permiten y obligan a la política intervenir en dos temas fundamentales como son el derecho a la participación, y el acceso al espacio público.

Desde la formulación del proyecto, se planteo un seguimiento en planes de acción para garantizar la sostenibilidad del proyecto a futuro, teniendo en cuenta que el área a intervenir posee fuertes condiciones sociales y culturales que afectan el contexto, para esto, se integra a todos los entes del Municipio que participaron, los sujetos sociales de la comunidad y entidades privadas que estén presentes en el sector.

Por otra parte, la elección de funcionarios e instituciones idóneos también es un elemento clave para la implementación efectiva de una política, frente a esto, el Municipio creó un comité de gestión del proyecto de la 24 de Mayo, dirigido por la Arq. Cecilia Gárate que junto con los entes involucrados en el proyecto participaron para dar coherencia

a la múltiple intervención, este comité está conformado por todas las entidades municipales que tienen competencias en el eje (Documento interno, IMPQ, 2011).

Con la suma de todos estos elementos, el IMP, como ente ejecutor, llevo a cabo el proyecto de intervención, que desde la intervención física, y rehabilitación, busca recuperar el espacio público y lograr ‘espacios de encuentro y estancia’ (IMP, 2012, 21), que a largo plazo se convertiría en un catalizador que dinamizaría otros componentes como el social, económico, cultural, etcétera. De esa forma, el IMP en trabajo realizado de manera conjunta con otras entidades del Municipio, desarrollo el proyecto llamado “Proyecto de revitalización de la avenida 24 de Mayo”, de cara a la recuperación del sector, como una continuidad de los anteriores trabajos realizados en el área, como recuperación de edificios históricos, la creación de las plazas sobre la avenida 24 de Mayo, la recuperación arquitectónica del sector, etc., así como la suma de las necesidades de la población residente frente a sus exigencias

Todo este trabajo enmarcado a potenciar el turismo e insertar a largo plazo este sector dentro de los planes de turismo del centro histórico, como frontera de los proyectos que se realizan en el centro y con la intención de incluir la dinámica empresarial del turismo en un espacio con otras dinámicas, discurso y vocación que se anteponen a este. En ese sentido la Avenida 24 de Mayo también se convierte en territorio de frontera frente a las políticas de turismo que se efectúan en el centro histórico.

Frente a la implementación de la política en la 24 de Mayo, es interesante preponderar dos elementos puntuales: primero; la forma en que el Municipio decidió trabajar en la implementación, es decir, anteriormente el FONSAL se encargaba de la intervención en su mayoría, mientras que ahora se supone el trabajo conjunto entre varias dependencias del Municipio. El segundo, es la participación de los consultores en el trabajo, es decir los consultores sirvieron de enlace con la comunidad, porque es a partir de ellos que el Municipio conoce el contexto, los actores y el conflicto en general.

En ese sentido es importante aclarar que los instrumentos utilizados en esta parte de la implementación están dentro de la categoría *Organization*, ya que el MDMQ, utiliza todo el personal social, material físico y económico para la puesta en marcha del proyecto, al igual que engloban las otras tres categorías de los instrumentos, como *Nodality*, y *Authority Treasure*,

En este punto se puede resaltar, que para muchos teóricos, el papel fundamental en la implementación es dado a una burocracia eficiente (Howlett 2009, Dye 2001, Lipsky 1979, Elmore 1983). En la implementación se busca que aquellos hagan bien su trabajo y que sigan instrucciones, solo entonces la política sería exitosa. Pressman y Wildasky por su parte afirman que la toma de decisiones esta en todo el proceso y el funcionario de segundo nivel, el burócrata, también toma un conjunto de decisiones en función de sus recursos y capacidades, es decir interpreta las políticas de acuerdo a su formación, contexto etc. Es ahí donde la implementación se convierte no solo en un proceso de ejecución meramente administrativo sino como un momento político. Entonces, los problemas o las fallas en la implementación, están pensadas en que hay problemas burocráticos de acuerdo a las capacidades técnicas y otros factores externos con intereses particulares, ambiciones y tradiciones que afectan el proceso de implementación y dan forma a sus resultados.

Respecto a la dirección del proyecto, Elmore (1979, 1983) explica que la elección de una burocracia indicada está la clave para ordenar el proceso de la implementación, es decir unos funcionarios en cada paso que tengan un grado de profesionalización y experiencia para ejecutar el proceso así como una comunicación entre la burocracia y los ejecutores del proyecto, pero esto aplicado de forma regresiva, es decir, empezar por anticiparse al final de la implementación. A este respecto aclara que los paso idóneos para logra una implementación exitosa es:

... una declaración concreta del comportamiento que genere la ocasión propicia para una intervención de políticas públicas, describir una serie de operaciones organizacionales que puede esperarse afectarán dicho comportamiento, describir el efecto esperado de tales operaciones y después describir, para cada nivel del proceso de implementación, los efectos que se pueden esperar del nivel en el comportamiento deseado, además de los recursos necesarios para que así sea. (Elmore, 1985: 28)

Entonces es importante la relación entre los diseñadores y los implementadores de la política, ya que la implementación se basa en los formuladores y funcionarios administrativos para establecer y gestionar las acciones necesarias.

Es aquí donde toma importancia el tema de la implementación *Bottom-up*, ya que este se ejecuta de forma inductiva, es decir, empieza por la etapa final, para organizarla y a partir de los patrones de conducta y conflicto, ya que se considera que en estos procesos de deben llevar a cabo negociaciones y consensos para poder implementar una política pública

(Parsons, 2007:489). Es decir, actores no gubernamentales también pueden participar en las actividades de ejecución. Es a partir de esto, se entiende el éxito o fracaso de la implementación de una política.

Los niveles de efectividad de la política; desde los instrumentos que se usaron en la implementación.

Si bien la política pública se implemento siguiendo los lineamientos de la política general, escogiendo las entidades desde donde se iba a trabajar el proyecto, trabajando por ejes, delegando funcionarios para el proceso de formulación e implementación. El componente arquitectónico de la obra se llevo a cabo dentro de los parámetros del Municipio, lo que generó una obra de acuerdo con lo estipulado en la formulación respecto a la visión de los arquitectos e ingenieros que diseñaron la obra. Esta intervención generó un espacio con una convicción totalmente diferente con respecto a los usos que se desarrollaban en el sector. En ese contexto, la siguiente fase fue consolidar los nuevos usos en sector.

Como uno de los puntos fuertes del proyecto estaba el de incluir el sector de la 24 de Mayo a los planes turísticos del área, para eso necesitaba cambiar los usos que se venían efectuando en el sector, es decir, el proyecto buscaba una reconversión de los usos y actividades para hacerlos compatibles, primero con el proyecto turístico del centro histórico y segundo darle continuidad al proyecto realizado en la Ronda.

A este proceso, era necesario hacerle frente a problemas como la reubicación de las trabajadoras sexuales, cierre de cantinas y lugares de expendio de droga, cachinerías y negocios ilícitos, para esto, el Municipio utilizo técnicas y herramientas por parte de las entidades encargadas como consultorías, conformación de comités barriales, talleres sobre la importancia de la conservación del patrimonio, capacitaciones por parte del Municipio, Planes de acción anual con el fin de garantizar la continuidad del proyecto.

Los principales planes de acción propuestos por el Municipio partieron de hacer un recambio en las actividades del sector por medio de CONQUITO, en donde se contemplan 16 planes de negocio para la reconversión económica; todo para impulsar la participación de inversionistas privados, microempresas, instituciones nacionales y ONG, esto acompañado de operativos de control para evitar usos ilícitos y propuesto de cambio de uso del suelo así como el traslado de las trabajadoras sexuales a otros espacios.

En ese sentido vamos a analizar dos puntos importantes en este caso. La conformación de comités y la reactivación económica como herramienta de implementación del proyecto.

Conformación de Comités.

Un elemento importante en la implementación del proyecto en su eje social, fue la conformación de comités en el sector de la 24 de Mayo, todo bajo el marco normativo de la ordenanza 187 del 2006, que establece el Sistema de Gestión Participativa. Este marco normativo desarrollo en Quito la formación de organización al interior de los barrios (Inés del Pino, 2009, 53). Es a partir de esta iniciativa participativa donde se forman las organizaciones barriales.

Para el caso de la 24 de Mayo el sector tenía en su conformación un comité central para discutir los problemas del sector cuenta con un cabildo y hacen parte del comité de gestión del Centro Histórico que es otra directiva a nivel de todo el Centro. Entre sus funciones esta asistir a las reuniones del Comité de Gestión y vigilar que el Municipio cumpla con sus propuestas a nivel general (Entrevista, MLL, 2013). Este comité estaba organizado por una directiva formal, pero frente a diversas razones y pugnas internas (básicamente políticas entre comerciantes), se dividieron en dos comités; es decir hay dos comités que están cuestionando y presionando al Municipio, como directivas del eje de la 24 de mayo

Frente a la implementación del proyecto de rehabilitación, la política se encontró con dos problemas. El primero tiene que ver con el papel que juega la AZC en el proyecto frente al IMPQ, ya que el primero desde siempre ha sido el ente que recibe los reclamos de los habitantes del Centro Histórico, recibe sus reclamos y atiende sus demandas. En el momento de ejecución de la obra, la directora del proyecto era la señora Alkioska Guayasamín, con la cual algunos líderes se sentían conformes y llevaban una buena comunicación (Entrevista dirigente barrial EP, 2013). A pesar de estas buenas relaciones entre la AZC y algunos representantes del barrio, se decide desde el Comité de Gestión del Proyecto, que el IMPQ se encargue de la conformación socio-organizativa del barrio. Frente a esto lo ideal hubiera sido que la AZC hiciera el trabajo de conformar los comités, teniendo en cuenta su relación con todas las gentes del centro histórico.

Tenemos entendido que se hizo una pequeña socialización por parte del IMPQ pero no necesariamente a través de la participación directa de la zona (AZC), se hizo una cosa desde el IMPQ que no necesariamente tiene el contacto mayoritario de la comunidad, entonces, lo óptimo hubiera sido por acá (Entrevista Funcionario AZC, 2013).

Por otro lado, el IMPQ siguiendo el caso de la Ronda, decidieron conformar en el sector pequeños comités o brigadas en cada cuadra, para que desde cada cuadra se dé un sentido de apropiación “la idea era hacer esos comités pequeñitos, dentro de la gran organización para que ellos se vayan apropiando del proyecto... a ver en nuestra cuadra que se va a programar, que se va a hacer” (Entrevista, MLL, 2013), en fin, esa era la propuesta desde el Instituto Metropolitano de Patrimonio. Sin embargo esta entidad alega que los problemas empezaron desde la misma organización barrial, ya que la gente se dejó influenciar por personas al interior del barrio con intereses propios y filiaciones políticas diferentes a las del Municipio (Entrevista funcionario AZC, 2013), al final, algunos líderes exigían locales propios o vivienda.

Es importante resaltar, que a pesar que la intención del IMPQ pareció haber sido innovadora, también devela una intención de generar separación dentro de la organización barrial, es decir, la conformación de los comités pequeños permitía que los funcionarios del IMPQ negociar en algunos temas con los habitantes de los comités por cuadras y no con la organización en general, que en definitiva complica capacidad de acción.

El segundo problema que se vio en la implementación de los comités, ya que se suponía que los otros entes municipales deberían continuar con el proceso organizativo dejado por el IMPQ. Cada entidad del Municipio tenía un componente social para la implementación de esta política, sin embargo el IMPQ, alega que ellos como ente ejecutor urbano arquitectónico no podía trabajar el tema social de las otras entidades, que se supone que ellas tenían que darle continuidad al proceso, a pesar del trabajo realizado por este Ente ejecutor, como las agendas de trabajo y algunos planes de desarrollo. “les dejamos organizados en los comités por cuadras y no lograron tampoco dar seguimiento en la otra dependencia que tampoco era nuestra dependencia, yo hago lo social pero de aquí, no de la otra dependencia, entonces no lo lograron” (Entrevista Funcionaria IMPQ, 2013).

Frente a este problema, la AZC tiene su propia explicación. Exponen que en el sector hay otras connotaciones, como por ejemplo los intereses de los dirigentes barriales, donde se cuelan otros intereses no solo de carácter barrial organizativo sino de carácter

político (Entrevista funcionario AZC, 2013). Según ellos, el problema es que la participación gira en torno a intereses, debido a que no se entiende el objetivo de la intervención del sitio, mas bien es tomado como un momento político que les ayuda a catapultarse, ya que hay presencia de un grupo segmentado de dirigentes políticos, “y estos dirigentes barriales son militantes de algún movimiento político, y entonces se pierde el horizonte, se pierde la perspectiva de ciudad y empieza a primar unos intereses partidarios” (Entrevista Funcionario AZC, 2013).

La AZC afirma que en el momento de la intervención hubo objeciones por parte de la comunidad, pero esto fue el resultado de la poca apropiación o no asistieron a las reuniones haciéndose difícil entender de la importancia de la intervención. Sin embargo, la AZC afirma que en este punto de la intervención, ellos no tuvieron mucha injerencia debido que solo entraron a recomponer el tema socio organizativo una vez estuvo en intervención la obra.

Con la conformación de los comités hubo una falla municipal en el 2012. Ante la iniciativa de generar una sola organización que representara los intereses de todo el sector, surgieron diferentes grupos con exigencias e intereses propios, como organizaciones de comerciantes, de vecinos, de arrendatarios, que buscaban que sus necesidades fueran atendidas por el Municipio. Es ahí donde aparecen los problemas para la administración municipal, ya que la administración zonal *no logra consolidar una organización solida de la gente*, Esto es una falla municipal, ya que no se logro consolidar un desarrollo organizacional e incluso teniendo una agenda de desarrollo trabajada por la misma gente e impulsada por el IMPQ.

Estas fallas se pueden explicar a partir de varias razones, la primera tiene que ver con que falló la implementación interinstitucional, es decir hubo una desconexión de las entidades encargadas en el proyecto, ya que no hubo un seguimiento a nivel social de las entidades hasta lograr que la organización se consolide. La segunda tiene que ver con la asignación de responsabilidades a las entidades del Municipio, si bien el IMPQ estaba encargado de hacer la intervención urbano arquitectónica, también se le asignaron otros ejes que salían de su jurisdicción, mientras que la Zona Centro que es el contacto directo con la gente del sector, concia la problemática, las necesidades y la forma como estaba organizado el barrio; decide no participar directamente, y deja que el IMPQ trabaje con la

conformación de los pequeños comités que había sido efectiva en el caso de la Ronda. Frente a este problema las dos instituciones aluden razones diferentes del problema, el IMPQ sostiene que la falla en la organización de los comités se dio porque la AZC no siguió el proceso de los pequeños comités como se había planteado al inicio.

Estos elementos dejan entrever que aun existen fallas en la forma en que el Municipio está implementando la política ya que no existe una *conexión* fuerte entre los ejes que trabajan en proyecto, es decir, aun existe cruce entre las distintas dependencias municipales en cuanto flujo de información y responsabilidades. Si analizamos el uso de los instrumentos desde la teoría, estos fallaron en las categorías de *Nodality* y *Organization*.

Recambio de usos del Suelo

Una de las herramientas implementadas en la 24 de Mayo y que fue polémica, fue la agencia Municipal de Desarrollo Económico CONQUITO. Con el objetivo de fortalecer los oficios tradicionales y generar un cambio en el tipo de servicio que se oferta, al intención desde un inicio fue ofrecer otra alternativa a los comerciantes, cachinerías, trabajadoras sexuales, lugares de expendio de droga, etcétera, y rescatar los negocios que rescatan oficios tradicionales. Esta herramienta tenía tres momentos: el primero era concientizar a la comunidad sobre la importancia del patrimonio y sus beneficios económicos, así como otras ofertas que eran las indicadas para el nuevo espacio recuperado; segundo se brindaría asistencia técnica para la elaboración de planes de negocios y la tercera etapa consistía en el acceso a créditos con entidades financieras para comerciantes que decidieran tomar las capacitaciones.

Hasta el momento y de acuerdo a algunos dirigentes de la 24 de Mayo, solo se ha cumplido con la primera parte, ya que la entidad solo llega a la fase de los talleres iniciales, siendo imposible cumplir con los créditos con los que esperaba la gente para el cambio de actividades. En cambio, como alegan los comerciantes de la zona, una vez concluida la avenida en su aspecto físico, muchos de los comerciantes que habían asistido a los talleres tuvieron que cerrar sus negocios. En ese punto los dirigentes del sector indican que hubo desconexión e incoherencia por parte de la gerencia del proyecto, porque por un lado buscaban capacitarlos para reactivar sus negocios y por otro lado les cerraban los mismos alegando incompatibilidad de usos.

Los habitantes del sector tenían actividades que fácilmente los localizaban por fuera de la actividad turística, es decir, venta de artículos usados (robados), cantinas, bares, expendios de droga, prostíbulos, etc., frente a esto, el proyecto se planteó: “Revitalizar la Avenida 24 de Mayo mediante un cambio de actividad en el espacio y de usos en el sector, con la creación de una nueva conciencia colectiva a través de la conservación de su arquitectura”, es decir, cambiar la dinámica que históricamente ha sido efectuada en el sector, hacia un discurso de patrimonio. De igual forma, los comerciantes alegan que se les viola el derecho al trabajo, ya que se les obliga a trabajar hasta determinadas horas del día y son obligados al cierre de sus locales por la Policía Metropolitana a pesar de tener los documentos en regla. Esto ha ocasionado que muchos de los vendedores y tenderos del sector hayan abandonado sus negocios.

En este sentido es importante analizar que el recambio de usos frente a las dinámicas impuestas en el sector no es una tarea fácil de realizar debido a que implica un proyecto mucho más grande de capacitación hacia actividades ligadas al turismo. Esta dinámica ha llevado a que muchos de los habitantes del sector se hayan marchado, ya que sus negocios eran incompatibles con el nuevo uso de la 24 de Mayo. Esta política en el fondo generó procesos de gentrificación en un inicio, ya que con la rehabilitación de los edificios y del sector en general, los propietarios de los inmuebles subieron sus arriendos lo que generó que muchos de los habitantes tuvieran que salir.

Una de las críticas internas que se le hizo a la implementación de esta política es la incomunicación de las entidades a pesar de tener organizado un plan interno y un plan de gestión sobre las responsabilidades de cada entidad. Frente a esto algunos funcionarios del IMPQ dicen que la falla principal fue que no les asignaron un presupuesto solo para el Proyecto directo al IMPQ, sino que cada entidad debía exigir al gobierno central un presupuesto para la intervención. “la falla fue que no nos asignaron un presupuesto solo para el proyecto, hubiera sido más fácil tener un presupuesto y de ahí íbamos cubriendo todos los componentes ahora, cada entidad tiene que pedir su presupuesto para la 24 de mayo y ahí se convierte un problema” (Entrevista, MLL, 2013).

Siguiendo a Parsons, podemos inferir que cuando una implementación ha fracasado, eso puede atribuirse a la elección de una estrategia equivocada o la operacionalización fue errada; algo falló en el ‘nivel de planta’ o la reacción ante los problemas fue pobre

(Parsons, 2007: 485-486), pero una vez escogida la dirección en la que se va a encaminar la política se debe tener en cuenta que el número de actores cambia considerablemente en el proceso de implementación, así como el tipo de actores, es decir ya no conlleva a la participación de los que toman las decisiones sino a un universo de actores con sus propios entornos, intereses y facultades (Howlett, 2009)

Lo que se debe tener en cuenta en los procesos de implementación, es que los grupos humanos que hacen parte del proceso son personas egoístas que ‘juegan juegos’. (Parsons, 2007, 491), lo que implica que es un proceso de elección política, es decir los actores en el juego buscan maximizar su poder de influencia sobre las decisiones y obtener resultados a su favor. En ese sentido se entiende que hay factores económicos y políticos en los que se ve afectada la población objeto de la intervención, en ese sentido los grupos afectados pueden influir de manera positiva o negativa en el proceso de implementación e incluso hacer resistencia a ella (Howlett, 2009).

Ejemplo de esto, fue la relación entre la AZC y los comités conformados en la 24 de Mayo, que en un inicio presentaron interés por la intervención en la zona, pero al no ver satisfechas sus necesidades y reclamos frente a la intervención, entraron en disputa en varios problemas como por ejemplo la reubicación de los comerciantes en Centros de Comercio, la salida de comercio incompatible con la nueva vocación del sector, la reubicación de las trabajadoras sexuales de Edad, y por último, el intento del Municipio comprando las casas de los vecinos de la 24 de Mayo para de hacer un plan de vivienda que no beneficiaba a propietarios y arrendatarios del sector.

Frente al problema de la división y conformación de comités, en la línea de Parsons, “La implementación efectiva es una condición que puede construirse a partir del conocimiento y la experiencia de aquellos que tienen contacto directo con el público en el momento de la implementación y los resultados”(Parsons, 2007: 490), corresponde a un error de delegación de funciones a las entidades encargadas del proyecto, es decir, al IMPQ se le encargo una tarea que desde el principio debía haber sido realizada desde la AZC y su vinculación debía haberse realizado desde el principio como enlace con la comunidad. Pero al final el Municipio indujo a que los habitantes se organizaran al ver que con la intervención se afectaban algunos de sus intereses, como el caso de la vivienda, a partir de la iniciativa del Municipio de hacer un plan de vivienda y comprar algunas casas de los

vecinos, los propietarios se organizaron en un “Comité por la defensa del patrimonio familiar”, con personería jurídica y legalizado en el MIES, el cual se convierte en el comité más grande de la zona.

La participación como elemento de efectividad de la Política.

Si bien el partimos de la idea de la participación como un elemento indispensable en la implementación de política, siguiendo el enfoque *Bottom up*, de abajo hacia arriba que implica empezar el proceso de implementación desde los objetivos de manera inductiva, es decir, empieza por la etapa final, para organizarla y a partir de los patrones de conducta y conflicto, ya que se considera que en estos procesos de deben llevar a cabo negociaciones y consensos para poder implementar una política pública (Parsons, 2007:489), en donde los actores no gubernamentales participan en las actividades de ejecución. En este trabajo se concibe la participación como un elemento central en la implementación de política pública (no el único factor), debido a que a partir de esto, se entiende el éxito o fracaso de la implementación de una política.

Siguiendo este argumento, volvemos sobre el inicio de este trabajo y seguimos la definición que hace Alicia Ziccardi (2008) al respecto:

Hablamos de participación ciudadana para referirnos a la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales) y que para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Ziccardi, 2008:38).

Si bien muchos de los factores de la participación son difíciles de llevar a cabo dentro del proceso de implementación, debido a que no existe en el proceso una instancia lo suficientemente grande para permitir la participación total de la población en la formulación, diseño e implementación de la política pública, la participación implica también conocimiento de el qué y porqué se implementa dicha política en el sector así como los mejores caminos para solucionar un problema que concierne a toda una comunidad.

Frente a este concepto, los procesos de participación gestados en la intervención de la avenida 24 de Mayo pasaron por diferentes momentos ya explicados en el capítulo tres de este trabajo. Lo que ahora nos concierne es analizar si fue efectiva o no en la

implementación de la política en la 24 de Mayo. En ese sentido hay dos elementos fundamentales a analizar: la participación de la ciudadanía en *la formulación de políticas públicas patrimoniales*, en la incidencia de *la participación en las instituciones que son las que implementaron la política*.

La primera parte de la participación, tiene que ver con el conocimiento del proyecto, el cual fue llevado a cabo por los consultores del IMPQ (implementadores de calle), es decir, en esta parte es donde se incluye a la ciudadanía, pero en pro de que se valide el proceso bajo la consigna de que la formulación del proyecto es un proceso técnico, en el que la ciudadanía no está preparado para participar (Entrevista Funcionario AZC, 2013). Sin embargo, no se puede negar que el ente encargado, el IMPQ si hizo la socialización de la política a la comunidad lo que indica que se dio el espacio para discutir los beneficios de dicho proyecto, fue un espacio participativo, es decir, un espacio en *la formulación de políticas públicas patrimoniales*, a pesar de que es difícil generar participación en todas las instancias del proceso, y más aun, lograr la total participación de la ciudadanía. Esta participación se logra en la ejecución de reuniones, talleres principalmente sobre el tema patrimonial, sobre la identificación de problemas, soluciones posibles y la elaboración de una agenda de desarrollo.

En un primer momento, la forma en que se desarrollo el proyecto en teoría permitió que las diferentes entidades trabajaran de acuerdo a la solución de los problemas inmediatos del sector; pero esta participación de los ciudadanos se limito a la identificación de los problemas que podrían poner en riesgo el éxito o fracaso de la intervención problemas básicos, como saneamiento ambiental y seguridad etcétera. Para lo que se utilizo la organización barrial existente, por medio de reuniones y conversatorios sobre los beneficios de la intervención. La participación en esta primera parte, limitaba a la participación social a la organización por comités, en donde se discutían los problemas del sector frente a la intervención y las posibles soluciones. Para este caso de los comités, el IMPQ condujo a la formación de comités por cuadradas, pero no se logro dar continuidad desde las otras dependencias en el tema social

Otro elemento de análisis es en la incidencia de *la participación en las instituciones que son las que implementaron la política*, la participación de la comunidad se ha dado a través de la construcción de cuatro elementos fundamentales en la implementación: lo

primero fue la elaboración de talleres donde se realizó una encuesta y un censo de propietarios lo que permitió la construcción de un árbol general de problemas. Lo primero que se hizo fue levantar un registro y mapeo de los actores y conflictos sociales e instituciones, lo *segundo* fue realizar una encuesta de opinión entre los vecinos y de las zonas de influencia de la 24 de Mayo. El *tercer* paso fue la realización de un censo a los propietarios de los bienes ubicados alrededor de la calle donde se visitaron un total de 253 predios. En el *cuarto* la elaboración de una agenda de desarrollo por parte de la comunidad a la par con el Municipio y se contó con la participación de 35 vecinos, la AZC, el IMPQ y demás dependencias municipales. A partir de esto, se reunió la información necesaria en matrices de problemas.

Puesto que la participación de la ciudadanía se ve sesgada por los aspectos técnicos de proyecto, especialmente en el aspecto físico de la intervención, es decir el diseño arquitectónico de los espacios del Bulevar, al que algunos de los dirigentes dicen se les debió haber consultado o haber tenido en cuenta sus requerimientos como habitantes comerciantes y vecinos (Entrevista Dirigente Barrial EP, 2013). En ese sentido solo se tomaron algunos elementos o sugerencias de parte de los ejecutores y solo si estas no amenazaban la proyección inicial. Esta actuación es justificada por parte de las autoridades alegando que la intervención requiere medidas técnicas de las que la comunidad no tiene conocimiento. Sin embargo mientras unos explican que si se tomo en cuenta a la comunidad otros dicen que solo se les utilizo para la validación del proyecto y nada más.

Si bien la participación no es genérica, es decir, participación como la podíamos entender en términos generales, no hace diferencia entre los participantes; en el caso de la 24 de Mayo existe un sesgo de actores que tiene una exclusión de ante mano. Como ejemplo de esto son las trabajadoras sexuales, los consumidores o expendedores de droga; que se ven limitados en su condición de ciudadanía a partir del estigma social que recae sobre ellos. Si bien lo que se busco desde un inicio fue el traslado de las trabajadoras sexuales jóvenes a espacios diferentes de la ciudad, el problema continua con las trabajadoras sexuales de edad, las cuales no pueden ser reubicadas por su edad, a pesar de esto, de acuerdo al IMPQ, CONQUITO, inicio un proceso de capacitación con planes de trabajo para ofrecerles otras actividades del trabajo, a las que más o menos entre 8 y 10 trabajadoras sexuales quieren dedicarse a otras actividades.

Ahora un elemento fundamental, si se deja a la población que se apropie del lugar, ¿qué pasa con los elementos que trabajan y se desenvuelven en el espacio? Este ha sido otro de las grandes dificultades de la administración Municipal, debido a que la salida del trabajo sexual del centro histórico conlleva diversos problemas que no puede solucionar con una obra de recuperación urbana. Frente a este problema en la 24 de mayo, a nivel de trabajo sexual, el IMPQ trabaja con la secretaria de gobernabilidad, con un equipo de trabajo, buscaron designar a la entidad idónea para que se encargue del trabajo sexual. Por presión del IMPQ, otras secretarías como la Secretaría de inclusión social y la Secretaría de seguridad, tuvieron que asumir a partir de un esquema del abordaje del trabajo sexual, desde el ejercicio de los derechos, y desde el uso del espacio público (Entrevista, MLL, 2013), lo que indica un claro proceso de negociación con las trabajadoras sexuales y sus proxenetas, al tratarlo como un tema de derechos laborales. En ese sentido se aplica lo que Howlett (2009) explica en el proceso de implementación, donde los grupos destinatarios, es decir, grupos cuyo comportamiento se pretende o espera que sea alterado por la acción del gobierno, juegan un papel importante en el proceso de implementación (Howlett, 2009)

La forma en que se abordó este problema social, devela la desconexión entre las entidades municipales ya que ninguna de las entidades quería hacerse cargo de este problema, incluso se cuestionó como una entidad como el IMPQ le estaba haciendo frente a un problema de tipo estructural, las otras secretarías que deberían ser las encargadas no actuaban de la manera esperada.

A pesar de las críticas que se le puedan hacer a la intervención y al IMPQ, en general, la política cumplió con su componente arquitectónico, pero en cuanto al tema de la participación, aun no ha terminado. Si bien se desarrollaron espacios y se organizó a la comunidad, el sector presenta algunos problemas de organización, principalmente a partir de los intereses de las personas que viven y trabajan ahí. De igual forma hay que reconocer que en el tema de participación de la comunidad, hay una brecha entre lo que se planteó en el proyecto y los resultados obtenidos, porque a pesar que la institución encargada el IMPQ, asumió muchos de los espacios que lo le incumbían, generó un espacio en constante cambio, teniendo en cuenta que hay una riqueza de actores que puede ser a la larga el factor explicativo o uno de los factores explicativos de ese tipo de participación.

Sin embargo se puede inferir que no se ha seleccionado la mejor solución al problema, esto crea oportunidades para que los políticos, agencias, y otros actores utilicen el proceso de implementación para continuar los conflictos que puedan haber perdido en las primeras etapas del proceso de políticas y exigir más a la política pública y al Municipio. Estos procesos, por supuesto, complican enormemente la implementación y la mueven más lejos de ser simplemente una cuestión ‘técnica’ de la toma de procesamiento (Howlett, 2009).

De esta forma se sustenta la idea de que la participación de la sociedad en los asuntos públicos genera la efectividad en los procesos y los resultados, Fabio Velásquez, argumenta que la participación ciudadana mejora la democracia, “aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa y, finalmente, mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social” (Velásquez, 2003:77)

La participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de conciliar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y de lograr por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados (Velásquez, 2003:77).

Para lo anterior partamos de dos puntos fundamentales que en este proceso la participación era una participación directa, que tiene que ver con la participación de las asociaciones colectivas y su incidencia en lo público. Y segundo, citando a Parsons, el control sobre la gente no es la vía para la implantación efectiva, es decir se debe implementar la política en términos humanos y no verlos como la suma de factores que afectan la implementación. (Parsons, 2007: 488).

La incidencia del contexto, los actores institucionales y sociales en la Política Pública

Frente a esta serie de argumentos nos preguntamos, ¿fue efectiva o no la política de rehabilitación urbana en el sector? Si se analizan los componentes del proyecto, su objetivo general era la rehabilitación urbana, pero debía contar con un eje social de trabajo que le diera continuidad al proyecto como tal. En ese sentido, cuando en un objetivo inicial se plantea que se van a atender las necesidades de la sociedad para el mejoramiento de la calidad de vida, así como la inclusión de la población en este proceso para la toma de conciencia con respecto a la protección del espacio recuperado se entra en una

contradicción: entre la población a la que se quiere llegar y el tipo de intervención en el sector.

Revitalizar la estructura urbana y arquitectónica de este espacio público emblemático del centro histórico, con una propuesta nueva sin desvirtuar la autenticidad de su patrimonio edificado, con un equipamiento acorde a las necesidades de la sociedad que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida, la equidad social y la recuperación de sus tradiciones, incluyendo a la población en este proceso desarrollando la toma de conciencia respecto de la protección del espacio recuperado (IMP, 2012, 23).

Este objetivo se articula prácticamente con la obra arquitectónica a realizar, sin embargo, para que este proceso tenga una continuidad, se debe hacer una rehabilitación social del sector, mediante el uso de la participación de la comunidad. Ya que uno de los objetivos de la obra era “Incentivar la participación ciudadana en las diferentes fases del proyecto garantizando la inclusión social, (...) la democratización del espacio público y por ende la sostenibilidad” (IMPQ, 2012), implica inexorablemente una conexión entre la obra física y el tema de participación social en el sector.

Si bien muchos de los resultados de la política aun están por verse, quedan en el aire muchas preguntas acerca de la efectividad de la política de rehabilitación urbana implementada en la 24 de Mayo, principalmente porque en efecto, el área física de la intervención devela cambios importantes en su estructura desde el eje arquitectónico, desde la recuperación espacial, desde la restauración de los monumentos; la implementación de la política cumplió su objetivo y se configura como un espacio público para el encuentro de los vecinos del sector. Pero en el aspecto social, la política aun tiene problemas en resolver los conflictos de la zona, es decir los problemas que enfrentaba el sector en el 2009, siguen siendo los mismos en el presente con algunas variaciones.

En ese sentido, la política intentaba no solo la recuperación de la plaza como tal, sino un manejo público del sector vinculado al desarrollo del turismo mediante el patrimonio. Desde esta dinámica, se buscaba recuperar el espacio para esta actividad, teniendo en cuenta que históricamente el proceso de insertar este espacio a la dinámica del centro ha sido fallido, dado que hay elementos que configuran su resistencia al cambio desde el contexto. A este respecto, hay una intensión clara desde el Municipio por integrar el sector a la Ronda y a su proceso desde el plano turístico, de hecho la idea de transformar todo el espacio es en beneficio de integrar el sector al mercado. Es decir, generar un

recambio de usos del suelo, como una forma de ampliación del espacio de transición del turismo hacia el Panecillo, algo que estaba claramente estipulado en los objetivos de la política.

Pero si analizamos el proceso de implementación de la política, nos encontramos con algunos baches desde el plano institucional de la política. Si hablamos del tema de la efectividad desde el contexto institucional, hacemos referencia a los problemas en la aplicación de la política desde actuación de las entidades del Municipio en esta intervención.

Como recordamos, la intervención en el centro histórico se hacía desde dos entidades encargadas, el Fondo de Salvamento FONSAF y la Empresa del Centro Histórico ECH, entre otras, las dos instituciones se encargaban de la implementación de la política como tal abordando varios puntos como el arquitectónico, social y económico. A partir del 2010, la funcionalidad de estas empresas cambia, y el FONSAF se convierte en el Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito, como la entidad encargada de ejecutar las políticas de rehabilitación urbana. Sumado a esto, cambia la forma de actuar debido a que el IMPQ no cuenta con el presupuesto propio que contaba el FONSAF, sino que como toda secretaria del Municipio debe pedir su presupuesto. Frente a este tipo de intervención, el Municipio convoca a todas las entidades que tengan injerencia en el tema, debido a la multitud de problemas en torno a la problemática social de la 24 de Mayo, y se trabajó inicialmente en conjunto formulando la política. El paso siguiente es que las entidades municipales trabajen con cada componente, así se trabaja con varias direcciones de las secretarías y oficinas internas.

Anteriormente, las entidades trabajaban individualmente, pero ahora se busca trabajar en colectivo, es decir en grupos internos interinstitucionales. Empieza con la organización de las instituciones, la forma en que se va a trabajar en conjunto los problemas del sector. Acto seguido, se deja un plan organizado al interno y un plan de gestión, acerca de que va a hacer cada entidad. En el caso de la 24 de Mayo, el problema que presentaron las entidades, fue que no se asignó un presupuesto para todo el proyecto, sino que cada entidad debía pedir su presupuesto para la 24 de Mayo, lo que implicó problemas a la hora de abordar los ejes por parte de las entidades.

¿Que propuso la política en un principio?

Si bien la política se propuso en un inicio recuperar el espacio público desde lo físico espacial o regenerar el área de la ciudad, los objetivos se cumplieron en parte, siguiendo los lineamientos de la política que buscaba generar espacios lúdicos y recreativos en torno al patrimonio. En esta parte la política fue efectiva, las herramientas utilizadas permitieron una recuperación del sector en su aspecto urbano arquitectónico de los espacios y de las casas alrededor de la Avenida. Lo que aseguran los implementadores de la política, es que desde la obra arquitectónica se plantea dinamizar los otros ejes que se articulan en el proceso, pero lo fundamental era la transformación arquitectónica.

Sin embargo la brecha está entre las intenciones de la política en el tema social y el contexto por el que atraviesa el sector. En ese sentido el tema de la participación cobra fuerza, ya que en temas en donde la intervención conlleva a un impacto social de la magnitud del al 24 de Mayo, es necesario el tema de la participación. Frente a este los órganos encargados se dieron cuenta que no podían obviar el tema, ya que la política que estaban implementando no podría funcionar sin la participación de los habitantes.

Si bien se impulso la participación de los habitantes del sector, con los comités barriales, los talleres realizados por el IMPQ, las capacitaciones de CONQUITO, la participación de la comunidad aun se ve relegada por la Administración. Lo primero que se puede inferir al leer la política es que la mayoría de los objetivos están dirigidos a fortalecer el tema patrimonial en la 24 de Mayo, pero trabajado a partir del factor económico inducido desde el turismo. Frente a estos objetivos, la población en el sector debía encaminarse por dos opciones: *primero* asumir el recambio de las actividades del sector hacia el tema patrimonial, o *segundo* abandonar la zona debido aunque sus actividades se hacían incompatibles frente al nuevo concepto.

En este aspecto podemos inferir que la participación a la que hacíamos alusión en un inicio, esa en la que la ciudadanía participa activamente en los procesos decisorios en donde el interés particular prima sobre el individual, y para que sea efectiva, se deben abrir espacios que favorezcan la deliberación pública (Ziccardi, 2008), en su lugar la participación ah sido instrumentalizada como un mecanismo de socialización. En la realidad se convierte en un instrumento del Municipio, se impulsa a la población a que participe pero de manera sesgada. La participación entonces se presenta como una

imposición al Municipio desde el Plan de desarrollo, lo que la convierte en un discurso técnico-político, pero en contradicción no genera los resultados que la misma espera, es decir, genera una confrontación entre los actores sociales e institucionales.

En ese sentido este tipo de participación produce dos tipos de efectos: primero es una participación difusa ya que no articula los actores en torno a la política; y segundo es una participación que genera despolitización, ya que los actores sociales no ven sus necesidades satisfechas con la implementación de una participación como instrumento.

Entonces eso genera una pregunta: ¿se generó un consenso? Si bien la forma en la que ha actuado el Municipio en un inicio permite que la comunidad valide la política que se va a implementar, la construcción de consensos se hace difícil en la medida que los intereses del Municipio son diferentes a los de la comunidad. Mientras que la comunidad exija mejores servicios sanitarios, limpieza de calles, mejor trato de las basuras, solución del problema de la drogadicción y la prostitución, las necesidades que un barrio común necesita solucionar; el Municipio está pensando en la forma en que se pueda ingresar este espacio a la lógica de protección del patrimonio y encaminarlo al turismo, con una población que se sale de los usos esperados e incluso con un fuerte componente ilegal.

Esto nos lleva a pensar: ¿la política fue eficiente para quién? Sin bien la política como tal generó un cambio en la forma en cómo se ingresa al centro histórico, ya que el espacio es convertido en frontera de los proyectos turísticos, se debe resaltar que no se puede esperar que a partir de la recuperación arquitectónica se desarrollen los demás componentes del sector, ya que es importante resaltar que la política no solo pretendió intervenir ese espacio de la 24 como tal, sino que buscaba una intervención urbana y social en otros espacios del entorno de la obra como la Plaza Santa Clara, la Calle Cuenca, el pasaje de las calles Venezuela y Guayaquil, la escalinata del Yavirac y el Hospital psiquiátrico San Lázaro, que a su vez recibe la influencia del Barrio La Libertad, La Plaza de San Francisco, el Mercado de San Roque hacia el Occidente y hacia el Oriente el Barrio la Ronda, Calle Ambato, y los barrios aledaños a la ex Terminal y la Plaza de Santo Domingo, que son espacios en alto deterioro urbano, pero también con graves problemas sociales, lo que conforma una unidad problemática.

Sin embargo, el problema que se vislumbra es ¿cómo incorporar a la población socialmente excluida? Básicamente el problema de mayor envergadura en la 24 de Mayo

era el tema de seguridad, enfocado en el tema de las trabajadoras sexuales, y la venta de estupefacientes. Este grupo estaba compuesto por Trabajadoras sexuales e indigentes. La forma en que se trabajó fue el traslado de la mayoría de los espacios para el trabajo sexual a otros puntos de la ciudad a partir de la identificación por parte del IMPQ y la Secretaría de Seguridad, de los lugares donde se ubican las trabajadoras sexuales en las zonas de alrededor de la 24 de Mayo. Frente a esto el problema que queda es la reubicación de las trabajadoras sexuales de edad, las cuales ya no son contratadas en otros lugares.

El manejo del trabajo sexual se cristianizó en una muestra de la desconexión entre las entidades del Municipio. Al inicio como toda entidad e IMPQ estaba asumiendo una parte de la problemática pero con la desconexión con las otras secretarías que serían las idóneas para abordar el tema. Frente a diferentes discusiones y presiones de parte del IMPQ, el trabajo fue asumido por la Secretaría de inclusión social y la de Seguridad, bajo un formato de abordaje desde el ejercicio de los derechos. Igualmente, también está siendo asumido por la Secretaría de gobernabilidad en apoyo al IMPQ.

El otro tema crucial, y del que ninguna secretaría quería hacerse cargo, fue el tema de la indigencia. Si bien no podían ser expulsados del sector porque se localizaban en otros espacios del Centro Histórico, se delegó a la Secretaría de Inclusión Social, para desarrollar un proyecto de acogimiento en tres varios niveles: el nivel uno de acogimiento de calle al sitio; el nivel dos de tratamiento; y el nivel tres el retorno a la comunidad o sean reubicados. Otra alternativa que se plantea desde el Municipio es ubicarlos en un nuevo espacio para la atención de la población vulnerable, para eso está encargado el IMPQ para la construcción de dicho espacio.

En ese sentido, la afirmación de que una política sea o no efectiva depende de la intencionalidad de la misma; no podemos desconocer que la intención del Municipio de recuperar la zona como un espacio público y darle otros usos a los que históricamente estaba destinada, es una iniciativa válida dentro del proyecto de Centro Histórico que se busca impulsar, lo que queda entre dicho, es la efectividad en el componente de recuperación social. Si bien, la propuesta fue efectiva en la medida que amplía la frontera turística desde la Plaza de Santo Domingo y la Ronda hacia este espacio de la ciudad y logra recuperar arquitectónicamente el espacio como tal. En cambio, la discusión que preocupa es el manejo del tema social, de habitabilidad, de vivienda y de condiciones de

subsistencia en el sector de la población tradicional. Esto plantea una gran contradicción e interrogante: ¿Cómo rehabilitar el espacio desde el discurso patrimonial, excluyendo al mismo sujeto patrimonial? incluso, la política en un inicio ocasionó un recambio de la población que vivía en el sector (procesos de gentrificación), proceso que en el último año empieza a tener intensiones de reversión⁹.

La iniciativa del Municipio de repoblar el sector se materializa en los planes de vivienda destinados a atraer nueva población al lugar y en ocasiones, repoblar con las mismas personas. Ejemplo de lo anterior, encontramos la casa de los 7 patios, que fue rehabilitada y repoblada con muchos de las habitantes que vivían en el sector. Otros proyectos de vivienda como la casa de la Cervecería La Victoria, donde ahora funciona el patronato y donde anteriormente funcionaba la CDP, un centro comercial y espacios de vivienda, no tuvieron el mismo efecto y finalmente se fue despoblando paulatinamente.

Otro intento del Municipio, fue hacer un plan de vivienda popular en el sector pero sin los habitantes originales, intención que los habitantes del sector tomaron como una intención clara del Municipio de sacarlos del sector, por esta razón se conforma por parte de los propietarios y habitantes el “comité pro defensa del Patrimonio familiar, con la intención de defender el derecho de las familias y de propietarios de habitar en el lugar y negociar con el Municipio los objetivos de la intervención. A estos se les suman la Plaza Comercial 24 de Mayo (comité de comerciantes), y otros vecinos del sector. Esto también devela los conflictos de intereses de los habitantes del sector, que muestran divisiones internas entre unos y otros líderes.

Entonces, ha fallado la política en su intención regenerar socialmente el sector, es decir, si se ha mejorado la accesibilidad, los problemas de seguridad han disminuido, ha salido en parte el problema de la prostitución y la venta de droga, pero son problemas que se siguen presentando y que no han sido solucionados del todo.

La implementación de la participación como herramienta no ha finalizado en el sector, desde su implementación desde el 2011, no ha dado los resultados esperados con

⁹Con la inversión de la obra, los propietarios subieron los precios de los arriendos a locales y vivienda, lo que ocasionó que muchos de los habitantes salieran del sector. En el último año, en vista de que no han logrado atraer a nuevos arrendatarios, los propietarios han tenido que arrendar a las mismas personas que vivían en sus casas antes de la intervención en el 2011.(Entrevista Presidente Comité patrimonio familiar, 2013)

respecto a la obra. Si bien la intervención arquitectónica se convierte en el catalizador para el tema social, la participación debe seguir implementándose en la 24 de Mayo no como un herramienta técnica para socializar las intervenciones, sino como un espacio de discusión y participación en la toma de decisión como tal. Junto a esto se puede aplicar lo que exponen Wildavsky, Majone y Browne, cuando explican que la implementación es un proceso de aprendizaje y no una secuencia de pasos (Parsons, 2007)

Si bien, los mismos impulsores de la política han reconocido que hubo muchas fallas en el proceso de implementación, sobretodo fallas de tipo institucional y de comunicación entre las entidades del Municipio, también reconocen que la participación es más que una herramienta técnica para validar una intervención, es un proceso largo y que engloba a todos los interesados en el proyecto. Es decir, si esperaban resolver todos los problemas del sector, el eje arquitectónico no se hubiera podido implementar. Entonces el discurso es que para integrar o generar nuevos componentes se rehabilita primero lo físico, para luego rehabilitar lo social, los espacios, los usos, lo que en parte hace de esta intervención diferente desde todos los espacios.

En gran medida la implementación de la política busco generar los resultados que esperaba, si bien lo logro en el aspecto físico, en el aspecto social, la participación parece ir generándose paulatinamente mientras se busca solucionar los principales problemas del sector. A pesar de esto, la política parece haber seguido los pasos de una implementación *Top-Down*, es decir, se cuenta con las condiciones que estipula el modelo racional (una buena cadena de órdenes, objetivos bien definidos, unas metas claras, un control de los recursos, etc.), en lo que falló, es en ser capaz de comunicar efectivamente a las organizaciones que inciden en la implementación. Esto se ejemplifica en las fallas institucionales, un presupuesto limitado a cada entidad del Municipio, y la no ser implementada de manera prevista por los diseñadores de políticas (Parsons, 2007: 488).

Esto implica un uso inadecuado de los instrumentos de la política. Si analizamos el uso de los instrumentos desde las categorías teóricas desarrollados por Hood (2007), se pueden categorizar las herramientas dentro de los recursos que Hood identifica como básicos. De esa forma, podemos resaltar el uso de instrumentos que tienen la función de obtener información dentro del contexto (insumos) para poder materializarlo más adelante en políticas que afecten el contexto. En ese sentido, estos instrumentos se ubican en la

categoría *Organization*, ya que el MDMQ, utiliza todo el personal social, material físico y económico (*Treasure*) para la puesta en marcha del proyecto, a igual que engloban las otras tres categorías de los instrumentos, como *Nodality*, los que buscan obtener información y e insumos para la política pública, como los estudios realizados por los consultores; el recurso de *Authority*, que implica una base legal y el uso de sus herramientas legales para la implementación y legitimación del proyecto. Sin embargo, si analizamos la categorización de los instrumentos en la política, notamos que fallaron principalmente en el intercambio de información y fallas de comunicación (*Nodality*) y en la forma en que se desarrollo la política, principalmente con las instituciones que hicieron parte de la implementación (*organization*)

En el proceso también se pudo observar un enfoque *Bottom-Up* que comienza desde los ejecutores ‘streetlevel’, es decir, parte del impacto, no del resultado y del conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional para definir las soluciones y las herramientas específicas. Este enfoque en la implementación de la política se puede ver en la conformación de talleres, la realización del Censo de Propietarios, la construcción de la agenda de desarrollo desde la misma comunidad, etc., pero no se puede negar que la toma de decisiones está concentrada en los diseñadores de la política y que aún se considera un proceso técnico al que la ciudadanía no está preparada para efectuar. Sin embargo, la implementación *Bottom – up*, implica que en el proceso de acercamiento con la comunidad y más en temas sociales, se negocien y se construyan consensos acerca de un contexto problemático. De esa forma, cuando se han presentado problemas en la implementación, se puede atribuir a factores como la elección de la estrategia equivocada, o de instrumentos, o algo falló en la reacción a los problemas y no se supo responder a ellos (Parsons, 485-486)

Si bien podemos identificar que las políticas de renovación urbana comprenden un tipo de gobernanza jerárquica, en donde aparecen una serie de problemas en la estructura, principalmente de tipo burocrático, es decir, confrontaciones entre las instancias que operan en el centro histórico, como la administración zona centro, IMPQ, secretarías Municipales, etc., frente a la organización barrial. En definitiva, no se logró una continuidad en la instrumentación de la participación, en parte, esta no se logró por una desorganización entre las instituciones en temas cruciales como el traslado de las trabajadoras sexuales, indigentes, seguridad y manejo de usos del suelo, es decir, las entidades trabajaban los

temas por aparte sin mucha comunicación entre lo que hacia otra entidad en algún trabajo, entonces cuando la política falla, se cuestiona la actuación de unos y otros.

CONCLUSIONES

Este trabajo pretendió mostrar los problemas en la implementación de una política pública en un sector determinado de la ciudad de Quito, refiriéndose al tema de los centros históricos y el enorme desafío que implica la gestión de estos espacios desde la lógica de la conservación y el patrimonio. Frente a esta lógica, es necesario entender el papel que juega el contexto en la política pública y los mismos actores en un contexto social como el de la 24 de Mayo, con un universo de actores con sus propios intereses, dinámicas y problemáticas.

La efectividad de una política pública, parte de varios elementos que rodean el proceso de la política, desde la definición del problema, la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación hasta la evaluación de la misma. En ese sentido, decir que la política de rehabilitación urbana en la 24 de mayo no fue efectiva, sería desconocer todos y cada uno de los pasos del proceso de implementación de la política. Si bien, como aclaramos al principio, el concepto de efectividad de una política, se materializa al cumplimiento de objetivos a partir de elementos como el uso adecuado de recursos y de tiempo, es decir, la coherencia entre la formulación por un grupo de expertos y los resultados esperados por este mismo grupo.

En el caso de la 24 de Mayo, los elementos para la efectividad de la política pública estuvieron presentes en varios de los momentos de la política. La no efectividad, estuvo vinculada al uso inadecuado de instrumentos en uno de los ejes de la política, como fue el eje social-económico, en el momento de la implementación. Si hablamos de la efectividad desde el contexto institucional, hacemos referencia a los problemas en la aplicación de la política desde actuación de las entidades del Municipio en esta intervención.

Otro elemento importante a resaltar, es que la política parece haber seguido los pasos de una implementación *Top-Down*, a partir de las condiciones que estipula el modelo racional (una buena cadena de órdenes, objetivos bien definidos, unas metas claras, un control de los recursos, etc.), sin embargo la aplicación de esta forma tradicional de implementación, y la fallas en el proceso de comunicación entre las dependencias del Municipio, demuestran que las políticas deben dirigirse a una definición de las mismas en términos humanos y no verlos como la suma mecánica de pasos, lo que se debe intentar

otro tiempo de enfoque, mas relacionado con la comunidad y con las necesidades que expresan.

Por otro lado, nos alineamos al enfoque *Bottom up*, ya que en el caso de la 24 de mayo, empicaría empezar el proceso de implementación desde los objetivos de manera inductiva, empezando por la etapa final, especialmente en la intervención con los actores tanto institucionales como sociales, para desde un inicio entrar en negociaciones y consensos para poder implementar una política pública.

Si bien la política pretendió generar un cambio a nivel social, los elementos que hacen presencia en el sector lo convierten en una tarea difícil de aplicar desde las políticas públicas, especialmente sin entender el entorno que rodea el sector y la historia contenida en el mismo. De igual forma, todo el que trabaje políticas públicas con un contenido social, ya sea desde el ámbito público o no gubernamental, debe reconocer que la participación de la gente es fundamental en cualquier proceso de desarrollo.

En los planes de gobierno, la participación se ha convertido en un discurso repetitivo en las políticas públicas, y ha pasado de ser una oportunidad para generar cambios y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, a una herramienta técnica de socialización de las políticas a implementar. Lo que ha generado una participación de nombre, una participación atomizada e impersonal que genera despolitización. La participación debería generar autonomía, la capacidad de generación de habilidades y destrezas propias, con los liderazgos auténticos que superen el cortoplacismo. Sin embargo los funcionarios se escudan en que es difícil lograr grados de participación total y más en el ciclo completo de la política. Si bien la participación es posible, se debe tener en cuenta la pluralidad de actores en conflicto así como los intereses de los mismos.

La pluralidad de actores de la 24 de Mayo la convierte en un caso complejo. El contexto en general afecta en si la efectividad de la política y se convierte en un factor determinante de la misma. Si bien la intensión del Municipio de abordar la política publica desde la conformación de talleres, comités y que la misma comunidad identifique los problemas que tiene el sector, para luego desarrollar una agenda de desarrollo, es una herramienta importante para el acercamiento con la comunidad y una oportunidad para su desarrollo, el Municipio debe darle continuidad a esa política para lograr generar un cambio social en la zona.

Otro es el discurso si se quiere dar otros usos al espacio intervenido, en este punto radica la falla de la política, ya que pretende ingresar a la población en un mercado que no tiene nada que ver con la zona, es decir, si se plantea la anexión al proceso llevado a cabo en la Ronda, esto implica procesos de gentrificación y de abandono por parte de las gentes que históricamente han habitado en el sector. Al respecto se intenta lograr que la población se beneficie del turismo y entienda el poder del mercado que este atrae, sin embargo y a pesar que los habitantes están convencidos del poder del mercado para mejorar su estilo de vida, la adopción del turismo como única fuente de ingresos no les asegura a los residentes la solvencia económica para sobrevivir.

Para la comunidad en general, la intervención tiene fallas enormes desde su implementación, explican que hay contradicciones en la política y critican la manera en que el espacio fue intervenido drásticamente sin consultárseles; explican que el Municipio tiene una concepción diferente de lo que es un Bulevar y declaran que esperaban que la intervención tuviera los resultados que tuvo la Ronda. Esta es la principal preocupación de los comerciantes y habitantes del sector, los primeros porque les obliga a cerrar sus negocios a tempranas horas, sus negocios no tienen la afluencia de público que tanto se les había prometido una vez terminada la obra, los segundos en su capacidad de arrendatarios que se ven en la necesidad de irse del sector por el aumento de costos de arrendo y los propietarios, que en el último año se han visto en la necesidad de arrendar los locales y habitaciones a las mismas personas con negocios ilegales que habitaban anteriormente.

Por su parte la administración Municipal alega que el problema consiste en que las gentes de la 24 de Mayo se han dejado convencer de algunos líderes que acarrear vicios políticos que buscan una relación utilitaria de lado y lado. Frente a esto se observa que el sistema de participación vigente en administraciones municipales anteriores, especialmente los cabildos, por diversas razones ha perdido peso dentro de la institución, por ello lo más recomendable es establecer nuevos espacios para la participación.

En la ejecución de la política, es interesante resaltar el papel del El Instituto Metropolitano de Patrimonio IMPQ, como institución rectora en la preservación del patrimonio cultural de Quito, que desarrolló sus actividades arquitectónicas en coordinación con los otros entes Municipales antes y después de las intervenciones físico arquitectónicas, y tomando en cuenta los espacios y mecanismos de participación

ciudadana que estableció como los talleres con los vecinos de la zona, la elaboración de matrices de problemas y la construcción de agendas de desarrollo desde la misma comunidad. Frente a esto es importante resaltar, que el IMPQ a pesar de ser un ente ejecutor urbano arquitectónico, se encargó de muchas de las responsabilidades de otras entidades del Municipio y les dio continuidad, como la negociación con las Trabajadoras sexuales, y el traslado y búsqueda de un espacio para los indigentes.

Es importante resaltar el papel que el Museo de la Ciudad está desempeñando en la zona, a partir de su intención de integrar a la 24 de Mayo a las actividades que realiza el Museo. Esta entidad está desarrollando un acercamiento a la comunidad, escuchando sus reclamaciones, transmitiéndolas a la AZC y demás entes del Municipio. Es interesante la manera como los funcionarios del museo articulan los proyectos con la participación de la comunidad. Desarrollan reuniones conjuntas con los pobladores para tratar temas del sector y los impulsan a proponer actividades ligadas al museo, que incluyan el bienestar económico del Bulevar 24 de Mayo.

El papel de la Administración Zona Centro ha sido difuso en esta intervención. Administración Zonal Centro Manuela Sáenz, dentro de sus competencias, está la de desarrollar la gestión participativa alrededor de la inversión municipal en el territorio. Si bien las obras arquitectónicas están a cargo del IMPQ, la intervención de la AZC fue fundamental en la medida en que se convirtió en el enlace con la población gracias a su papel como enlace entre el Municipio y la comunidad. La AZC jugó un papel importante en la conformación del Comité de gestión de la 24 de Mayo, que era el comité que englobaba el conjunto de las entidades municipales y a la comunidad de la 24 de Mayo. Sin embargo, algunos funcionarios aclaran que la AZC entró a participar solo al final de la intervención arquitectónica a recomponer la organización barrial. Como entidad enlace entre la comunidad y el Municipio plantea que se encuentra en discusión permanente con la comunidad, pero actualmente plantean problemas de comunicación con la actual directora Jenny Jaramillo.

El elemento participación en la implementación de la política se ha vuelto central. Si bien la política cumplió su objetivo físico de recuperar arquitectónicamente todo el conjunto patrimonial, le imprimió una nueva lógica al sector, más dinámico y turístico, la política logró cumplir con sus objetivos de recuperación espacial del sector. Sin embargo

algo que queda claro es que la política pretende cambiar la dinámica vecinal de un barrio de Quito e ingresarlo al Mercado. Esto sin duda es el problema de fondo de la intervención, ya que la población del sector tiene características que las hacen especialmente problemáticas para el tipo de intervención que se plantea.

En ese sentido, los elementos a los que la política debe hacer frente principalmente son al tema de la participación, que parece ir dándose paulatinamente en el tiempo. Para esto el Comité de Gestión de la 24 de Mayo, la AZC y el IMPQ, deben mantener una comunicación que evite conflictos con la comunidad. De igual forma se debe continuar con el proceso de participación social para la construcción de una agenda concertada entre los actores sociales e instituciones y el Municipio de Quito.

La política debe darle una sostenibilidad social al sector, no mirar el desarrollo económico del sector únicamente desde el turismo, sino buscar otros elementos que generen formas alternativas de desarrollo para evitar que el sector caiga en las mismas actividades. De igual forma, se debe buscar la forma de fortalecer el tejido socio organizativo del sector e intentar superar los problemas internos entre los líderes de la comunidad para evitar entorpecer el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008) *Gobernanza y Gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Arregui, Edmundo (2007). “El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito”. En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord. Fernando Carrión, 403 -411, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy.
- Arregui Solano, Edmundo (2009). *Quito, una experiencia en la recuperación del espacio público*, Innovar.uio. Quito.
- Barahona G Mauricio (2011), *Informe de consultoría contrato código: cd-impq-1-2-4-43-1-2011*, IMPQ, Documento interno, s/e.
- Barahona G Mauricio (2011), “Censo de Propietarios consultoría Octubre del 2011”. En: *Informe de consultoría contrato código: cd-impq-1-2-4-43-1-2011*, IMPQ, Documento interno, s/e
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 26.
- Carrión, Fernando (2000): *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*, Quito, FLACSO - Sede Ecuador
- Carrión, Fernando (2001): “Medio Siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina” En: *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Fernando Carrión (Coord.) (29-94), Quito, Ed. UNESCO-FLACSO
- Carrión, Fernando (2007): “Dime quien financia el Centro histórico y te diré qué centro histórico es”. En: *El Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (Coord.). (25-58), Quito. Ed. FLACSO.
- CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*. Santiago: CEPAL
- Coulomb, René (2001) “Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad” En: *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, Coord.: Fernando Carrion, 77-95, Quito, FLACSO- Sede Ecuador.
- Coulomb, René (2001). “El Centro Histórico de la Ciudad de México: del rescate patrimonial al desarrollo integral”. En: *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Fernando Carrión (Coord.) (139.157). Quito: Ed. UNESCO-FLACSO.

- Cueva Ortiz, Sonia M. (2004) *Espacio público y patrimonio, análisis de las políticas de recuperación en el centro histórico de Quito*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador.
- Del Pino Martínez, Inés (2009) “Centro Histórico de Quito. Una centralidad urbana en transformación hacia el turismo. 2001-2008”. Tesis de Grado, Quito, FLACSO – ECUADOR
- Dye T, (1976) *Policy analysis, Alabama*: University of Alabama Press
- Dunn W.N (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Elmore, Richard F. (1979). “Backward mapping: Implementation research and policy decisions”. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, N° 4. Pp. 601-616.
- Fernández Wagner, Raúl (2007). “El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial”. En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord. Fernando Carrión, 287 -347, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy.
- Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (2006). “Política y Políticas Públicas: determinación autonomía”. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, coord. Rolando Franco y Jorge Lanzaro, 13-40. Buenos Aires: CEPAL, FLACSO México, République Française, Miño y Dávila Editores
- Gutiérrez, Ramón (2009) “Los centros históricos de Iberoamérica. Políticas y improvisaciones”. En: *Cuadernos de Arquitectura e Urbanismo*, v.16, n.18+19,
- Gutman, Margarita (2001): “Del monumento aislado a la multifuncionalidad”. En: *Centros históricos de América Latina y el Caribe*, Coord. Fernando Carrión, (95-106). Quito: Ed. UNESCO-FLACSO
- Hecló, H. & Wildavsky, A, (1974). *The private government of public money*, London: Macmillan.
- Hood, Christopher and Helen Z, Margetts (2007) *the Tools of Government in the Digital Age*. Houndmills, UK: New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael y Ramesh M. (2007). “Studying public policy: Policy Cycles and Policy Subsystems”. Oxford: Oxford University Press.

- Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito (2012). *Proyecto de Revitalización de la Avenida 24 de Mayo*, Trama Ediciones, Quito.
- Jaramillo, Samuel (2007). “Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá”. En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord. Fernando Carrión, 151- 202, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy.
- Jurado Novoa, Fernando (2006). *Calles, casas y gente del centro histórico*. FONSA, Quito.
- Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros: Quito 1860 - 1940. Higienismo, ornato y policía*. FLACSO - Sede Ecuador. Quito
- Kingman, Eduardo (2012). “Ciudad, seguridad y racismo”. En: *San Roque: indígenas urbanos, seguridad y patrimonio*, Eduardo Kingman, Coord. Flacso-Sede Ecuador, Quito
- Lascoumes, Pierre, Le Galès Patrick (2007). “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation
- Lasswell H.D (1992) “la orientación hacia las políticas” En Aguilar Villanueva L. (Comp). *El estudio de las políticas Públicas*. México. Miguel Ángel Portua Editor, 79-103
- Lockheed; Marlaine; Hanushek, Eric. (1988). “Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know?” En *Compare*, Vol. 18, No. 1.
- López Ulloa, Santiago (2004a), “Ecuador, Legislación Patrimonial”. En: *Areté Documenta, revista de la Asociación Española de Gestores de Patrimonio Cultural*, «Patrimonio Cultural Iberoamericano (I)», eds. Elena Villamor y Jos Martín, Madrid 2004.
- López Ulloa, Fabián Santiago (2004b) “Quito, Patrimonio Mundial, 25 años después. Resumen de un proyecto integral de gestión”. En: *Areté Documenta, revista de la Asociación Española de Gestores de Patrimonio Cultural*, «Patrimonio Cultural Iberoamericano (I)», eds. Elena Villamor y Jos Martín, Madrid 2004.
- Mafla, Juan Carlos (2008). *Quito, patrimonio y vida: obra del FONSA 2001 - 2008*. FONSA, Quito
- Mayntz, R. (1983). “The conditions of effective public policy: a new challenge for policy analysis”. En *Policy and Politics* (págs. 123 - 143).
- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig (1989), *Politiques Publiques*, Paris; PUB

- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig (1989/1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mokate, Karen (1999) “Eficacia, Eficiencia, Equidad Y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?” En: *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*, junio 2000
- Monard, Shayarina (2010). *Karl Kohn, Arquitecto*, Quito, Pontificia universidad Católica del Ecuador.
- Moreira Ortega, Mónica (2001). “El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión”. En *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*, ed. Fernando Carrión, 199-216. Quito, UNESCO, BID, Ministerio de Cultura de Francia, FLACSO-Sede Ecuador.
- Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien
- Muller Pierre (2006), *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muñoz, Bernardo (1998) “La política social y la participación ciudadana desde la óptica de la antropología social. La irreductibilidad de la Política”. En: *Revista Última Década*, ISS: 0717-4691 N° 009, centro de investigación y difusión poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Chile.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (1992), *Diagnóstico del Centro Histórico*, Dirección de Planificación, colección Plan Distrito Metropolitano, Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2003). Plan Especial del Centro Histórico de Quito, Junta de Andalucía. Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004). *Plan Equinoccio21. Quito hacia el 2025*, Quito-Ecuador.
- Paguay Joaquín (2010). *Rehabilitación Urbano arquitectónica de la Av. 24 de Mayo (Tramo entre las calles Venezuela e Imbabura), construcción de la línea de base-evaluación económica y financiera del proyecto de rehabilitación urbano arquitectónica de la Av. 24 de Mayo*, IMPQ, Documento interno, s/e.
- Parsons Wayne (2007/1995), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, Buenos Aires, Madrid: FLACSO-Niño y Dávila.
- Perló Cohen, Manuel, Juliette Bonnafé (2007). “Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México”. En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord.

- Fernando Carrión, 113-151, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy.
- Pressman, Jeffrey y Aarón Wildavsky, (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Fondo de cultura económica.
- Roth Deubel André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, André-Noël (2007) “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, ed. André-Noël Roth, 17-65. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, (1979). *The conditions of effective implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives*, en *Policy Analysis*, 5, pp.481-504.
- Samaniego Ponce, Pablo (2007). “Financiamiento de centros históricos: el caso del centro histórico de Quito”, En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord. Fernando Carrión, 203-247, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy
- Sander, Benno (1990). *Educación, Administración y Calidad de Vida: Caminos Alternativos del Consenso y del Conflicto*, Buenos Aires: Ediciones Santillana
- Schelotto, Salvador (2007). “Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo”. En: *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Coord. Fernando Carrion, 381-389, Quito, FLACSO-Ecuador, Lincoln Institute of land policy
- Stone, D (2002) *Policy Paradox*. New York: W.W Norton & Company.
- Thoenig, J-P. (1997) “Política Pública y acción Publica” En *Gestión y Política pública*, Vol., VI, No.1 pp. 19-37
- Vallejo, Marcia y Eduardo Báez (1996) “Nueva vida para la avenida”. En: *El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural 1992 - 1996*. W. AA. Ediciones FONSA. Quito.
- Vargas A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*, Bogotá: Almudena.
- Velásquez, Fabio, (1986).”Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”. En *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22.

Velásquez, Fabio (2003), *¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Ed. Fundación Corona, Bogotá

Verdesoto. Luis (1997): “Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización”, II congreso del CLAD. Isla Margarita Venezuela.

Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En *Innovación local en América Latina*, coord. Enrique Cabrero y Andy Carrera, 38-57. México: CIDE.

Ziccardi, Alicia (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: OLACCHI, MDMQ, INNOVAR.

Entrevistas.

Entrevista, MLL, 2013. (funcionaria IMPQ)

Entrevista Funcionario Administración Zona Centro, 2913

Entrevista Dirigente Barrial EP, 2013,

Entrevista Dirigente Barrial FG, 2013.

Entrevista Funcionaria Museo de la Ciudad, PV, 2013.

Entrevista Comerciante 24 de Mayo, 2013.

Entrevista IDP, 2013

Entrevista Presidente Comité patrimonio familiar, 2013