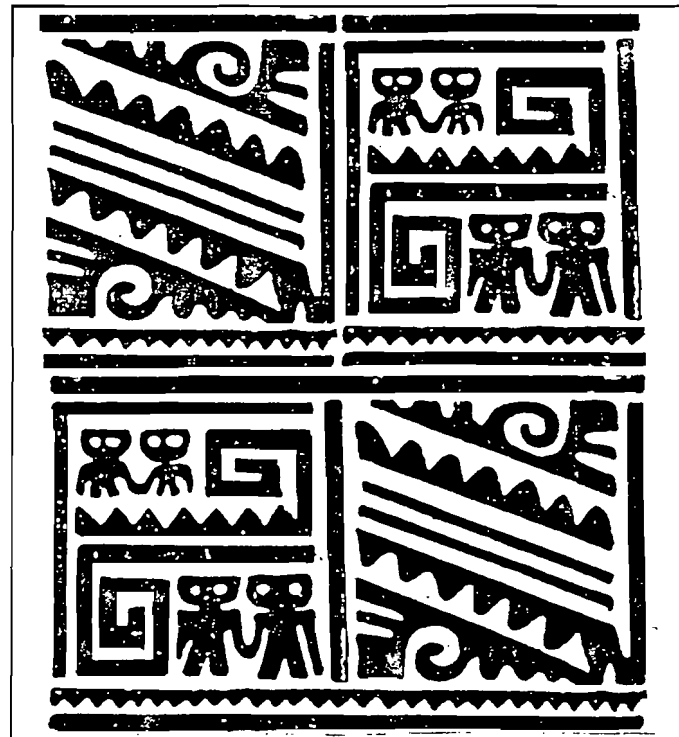


SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

GESTION DEL HABITAT POPULAR

CIUDAD

Centro de Investigaciones



807.76 CIUDAD

Gestión del Habitat Popular, CIUDAD, 1992, 50 p.

/Habitat/Crisis Urbana/Gobiernos Locales/
Ciudades Intermedias/Economía Urbana/
Condiciones de Vida/Necesidades básicas/
Medio Ambiente/Derecho Urbano/América
Latina/Ecuador/

Primera Edición 1992

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente

Diseño y diagramación:

Anita García

Edición:

Centro de Investigaciones
CIUDAD

Ilustración:

Sello precolombino

Impresión:

Centro de Investigaciones CIUDAD

Tiraje: 500 ejemplares

**CENTRO DE INVESTIGACIONES
CIUDAD
Quito - Ecuador**

AUTORES: (*)

**Ana Lucía Alvear
Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Miguel Carvajal
Henriette Hurtado
Zonia Palán
Silvana Ruiz
Mario Unda
Jacqueline Villagómez**

(*) Los autores son miembros de la planta académica del Centro de Investigaciones CIUDAD.

ENSAYOS REALIZADOS POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD COMO MATERIAL DE APOYO ACADÉMICO PARA **EL PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA -FORHUM-**: PROGRAMA DE COOPERACION SUR - SUR CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE HOLANDA, A TRAVES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES D.O.S, QUE INVOLUCRA A LOS PAISES: BOLIVIA (CERES), COLOMBIA (CEHAP), ECUADOR (CIUDAD) Y PERU (CIDAP)

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	3
1. LA CRISIS URBANA: COMPONENTES Y MANIFESTACIONES PRINCIPALES	
Diego Carrión	7
2. LAS CIUDADES INTERMEDIAS: UN MUNDO DE POTENCIALIDADES EN UN MUNDO DE HOSTILIDADES	
Diego Carrión y Ana Lucía Alvear	11
3. LOS QUE VIVEN EN LA CIUDAD. FORMAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACION	
Mario Unda	17
4. GOBIERNOS LOCALES. PLANIFICACION, GESTION, POLITICAS PUBLICAS	
Miguel Carvajal	23
5. LA GESTION DE LA CIUDAD	
Silvana Ruiz	27
6. LOS AGENTES ECONOMICOS EN LA ECONOMIA URBANA	
Zonia Palán	33
7. NECESIDADES BASICAS Y CONDICIONES DE VIDA	
Henriette Hurtado y Jacqueline Villagómez	37
8. EL MEDIO AMBIENTE URBANO	
Rodrigo Barreto	43
9. DERECHO URBANO	
Mario Unda	49

PRESENTACION

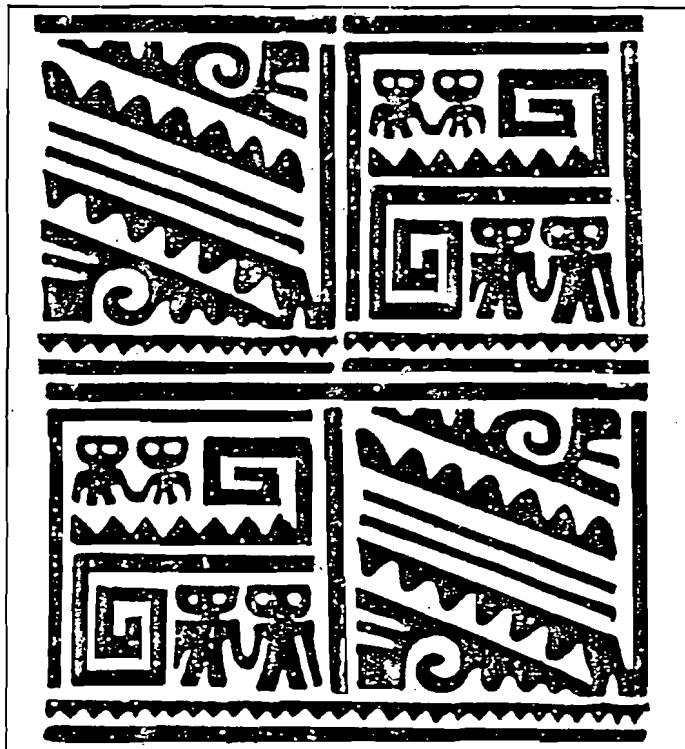
Repensar las ciudades en el marco de las condiciones actuales no solo exige reconocer y analizar la complejidad de sus problemas, sus orígenes y posibles tendencias, sino que el reto va mucho más allá. Se trata de superar las formas tradicionales de interpretación para acercarnos de mejor manera al conocimiento pleno de las realidades concretas, y así contribuir realmente a la búsqueda de soluciones, conociendo que en este proceso intervienen diferentes actores sociales, económicos, políticos, e institucionales, quienes desde diversos intereses y con diferente énfasis reclaman, de una manera u otra, una "ciudad para vivir... mejor".

Con el afán de aportar en esta tarea, los investigadores del Centro de Investigaciones CIUDAD presentan este trabajo que recoge un conjunto de ensayos cortos que tratan sobre algunos elementos teórico-metodológicos que sirvieron de guía en los trabajos investigativos y de formación de recursos humanos efectuados en el Centro a propósito de la implementación del Programa FORHUM. Por ello, los textos tienen un sentido sistematizador de ideas y reflexiones con las cuales se han adelantado los trabajos de investigación y capacitación de FORHUM en Ecuador.

Los ejes temáticos que se desarrollan son la crisis urbana, la gestión de la ciudad, el rol del gobierno local, la participación popular, la economía urbana, las necesidades básicas y condiciones de vida, medio ambiente y derecho urbano. Estos ensayos apenas constituyen una sistematización condensada de un conjunto de reflexiones que merecen ser abordadas con mayor profundidad y detenimiento; por ello, la necesidad de enriquecerlos con el debate a partir de estos esbozos.

Quito, Octubre 1992

LA CRISIS URBANA: COMPONENTES Y
MANIFESTACIONES PRINCIPALES



1. LA CRISIS URBANA: COMPONENTES Y MANIFESTACIONES PRINCIPALES

Diego Carrión M.

*"Frente a una ciudad que segrega, disgrega, atomiza, y controla diariamente; frente a una ciudad que ha dejado de lado la previsión de su futuro, hay que decir no."*¹

1.1. Las ciudades son hechos concretos que nos retan

La ciudad no es una abstracción teórica; su construcción y desarrollo resultan de procesos históricos concretos en los cuales políticas generales e intereses puntuales van imponiendo, dentro de prácticas contradictorias, pautas de urbanización y formas de vida. En esos procesos, la dominación ejercida por grupos reducidos ha moldeado la ciudad en su beneficio.

El reto, entonces, se mueve dentro de ese mundo de prácticas contradictorias actuales frente a las cuales hay que optar; ello exige ciertas definiciones de partida:

- se trata de imaginar creativamente formas y mecanismos para repensar con audacia el presente y el futuro de las ciudades; una audacia que al tiempo que recupere valores y tradiciones del pasado y avance en el diseño de propuestas para superar

las injustas condiciones de vida que afectan a las mayorías.

- repensar la ciudad de tal manera, implica tomar posición respecto de los propósitos a conseguir y a quién éstos buscan beneficiar, de modo que las proposiciones sean asumidas como válidas y encarnadas por grupos sociales concretos y se luche por ellas, de lo contrario se caería en un voluntarismo a ultranza.
- así, entonces, debe desarrollarse un compromiso y una voluntad por empujar cambios a diferentes niveles e ingresar frontalmente en los conflictos que se establecen el campo de las diferencias sustantivas que existen entre distintos actores y sectores sociales en la disputa por la forma y los contenidos de la organización del territorio y de la vida en la ciudad.

1.2. Diversas escalas del problema

El repensar la ciudad tiene al menos dos dimensiones de escala; una primera, que corresponde al conjunto de la aglomeración y que merece tratamiento global y, una segunda, que corresponde al nivel de barrio o comunidad urbana local. Cómo compatibilizar estas dos escalas? Este parece ser un problema crucial a resolver.

Una discusión sustantiva en torno de la forma como repensar la ciudad gira alrededor de "quién" debe asumir en último término las responsabilidades respecto de la solución de los problemas urbanos históricamente creados. En la actualidad se difunde con fuerza la idea de que los organismos no gubernamentales y los propios grupos afectados pueden y deben "cooperar" con el Estado para resolver los problemas del hábitat urbano. Esta

¹ RODRIGUEZ, Alfredo. Por una ciudad democrática, Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales, 1983, Santiago, p.45.

tendencia implica, entre otras cosas, aliviar la responsabilidad del Estado y cargar sobre las espaldas de los más afectados la resolución de problemas no creados por ellos.

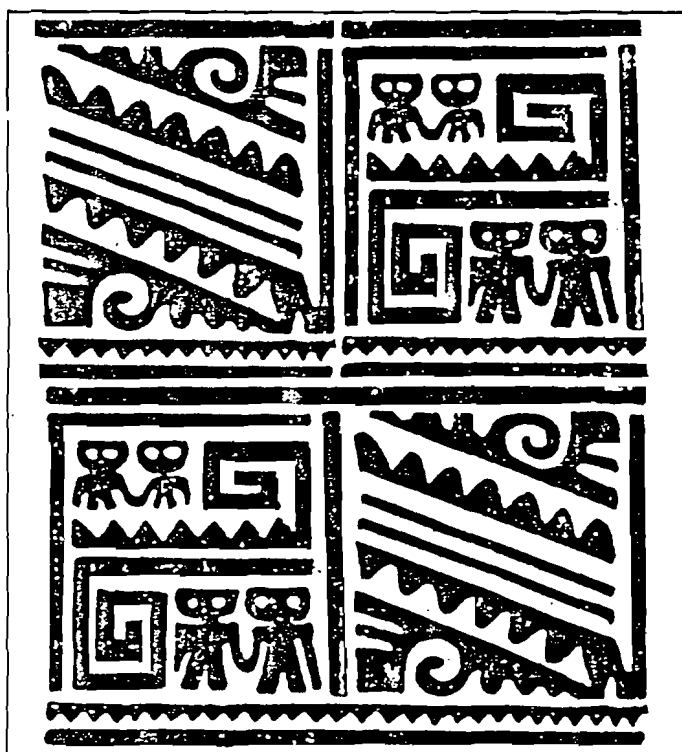
Si se asume como válida la posición de que los más afectados son los sectores populares, ¿cuáles son los problemas que interesa resolver?, ¿dentro de qué prioridad?, ¿de qué modo hacerlo?, ¿quién debe hacerlo?

Para avanzar en tales direcciones se precisaría desarrollar acciones en diversos ámbitos, entre los cuales se puede anotar:

- conocer y comprender la lógica de origen de los problemas, para atacar sus raíces;
- involucrar a los grupos afectados en la determinación de los grados de conflictividad de los problemas y en el establecimiento de prioridades para su atención;
- imaginar colectivamente formas creativas-innovativas de solución a los problemas de la ciudad y de la vida en ella: nuevas formas y calidades en las edificaciones, en los servicios y en el espacio urbano;
- acumular fuerza entre los grupos afectados que permita rescatar los derechos a la ciudad;
- luchar por una democratización real de los aparatos públicos de administración de la ciudad, maximizando los grados de participación de la población en la asignación de recursos y en los procesos de toma de decisiones.

En definitiva, repensar la ciudad latinoamericana de nuestro tiempo, en estos contextos críticos, es una tarea que nos compete a todos en tanto habitantes de ellas y en tanto corresponsables del presente y el futuro de la sociedad.

LAS CIUDADES INTERMEDIAS: UN MUNDO
DE POTENCIALIDADES EN UN MUNDO
DE HOSTILIDADES



2. LAS CIUDADES INTERMEDIAS: UN MUNDO DE POTENCIALIDADES EN UN MUNDO DE HOSTILIDADES

Diego Carrión M.
Ana Lucía Alvear

"La mayoría de los investigadores de América Latina han concentrado su interés en el análisis de los problemas de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. En cierto modo, ese interés refleja la mayor atención que los gobiernos nacionales, las agencias multilaterales y bilaterales y la prensa nacional dedica a las grandes ciudades en cada país. Tal vez no conocían o no querían comprender que la mayoría de la población, en cada país de América Latina, vive en centros urbanos con menos de 400.000 habitantes, en pequeñas ciudades, en pueblos grandes y pequeños y aún dispersa en las áreas rurales"².

2.1. El mundo hostil que afecta a las ciudades intermedias

El desarrollo de las ciudades intermedias se caracteriza por la existencia de una serie de "hostilidades" que las afectan e impiden su desarrollo. Veamos algunas de estas hostilidades.

- La crisis económica

Nadie puede dejar de reconocer que América Latina ha vivido - y continúa viviendo-, una época de crisis. En el caso del Ecuador, esta crisis ha

afectado particularmente a las ciudades intermedias y a sus regiones rurales de influencia. La tendencia a la concentración de los escasos recursos y de sus beneficios en los centros metropolitanos ha actuado en desmedro de las inversiones y de la descapitalización de los centros intermedios y pequeños, y del medio rural en general.

- La disminución de los recursos de capital para invertir en obras públicas

El endeudamiento externo y la crisis fiscal afectan en forma directa la disponibilidad de recursos del Estado para las inversiones de capital destinadas a obras y acciones en materia de infraestructura y bienestar social. A eso se suma el hecho de que los escasos ingresos sean mal utilizados.

Los escasos capitales para inversión pública y privada se destinan principalmente a las actividades de carácter "productivo" privilegiándose aquellas que generan divisas.

Estos condicionamientos que caracterizan la crisis han derivado en una serie de consecuencias sobre la sociedad ecuatoriana y sobre la calidad de vida de la población en el país; dentro de las cuales las ciudades intermedias y sus regiones se han visto mayormente afectadas.

- El crecimiento de la pobreza

La crisis tiene su expresión directa en la reducción del poder adquisitivo de la población. Para la

2 Hardoy, J. Enrique, 1986.

3 En el caso del Ecuador, el decenio de los noventa se inaugura con una deuda externa de 11.180 millones de dólares que recae de manera desigual sobre una población de 10.2 millones de habitantes.

población de escasos recursos cada vez es más difícil acceder a los servicios básicos como vivienda, agua o transporte y a bienes de consumo indispensables como alimentación, vestido o medicamentos.

- **La afectación al medio ambiente**

Las características de la crisis, por un lado, y las modalidades productivas y de consumo, por otro, han producido efectos nocivos sobre la calidad del ambiente, tanto en los centros urbanos como en el medio rural.

Si algo caracterizaba a los centros urbanos menores era la "pureza" del ambiente. En la actualidad, la contaminación ambiental ya se presenta con ribetes de gravedad, cosa que "tradicionalmente" había sido considerada privativa de los centros metropolitanos.

- **El mundo del derroche**

Las hostilidades que se derivan del carácter derrochador de la sociedad contemporánea afecta la disponibilidad de recursos y la utilización plena de las capacidades nacionales en un contexto socioeconómico caracterizado por la insuficiencia de recursos.

Las ciudades intermedias son uno de los eslabones claves de la cadena del derroche: se mal usan y desperdician los recursos humanos, naturales, tecnológicos y los bienes de consumo de diverso tipo.

2.2. Los cambios que ocurren en el mundo contemporáneo y las ciudades intermedias

- **Los cambios tecnológicos**

Las consecuencias directas de los cambios tecnológicos se manifiestan en la ampliación de la "brecha" entre países ricos y países pobres.

Las ciudades intermedias en nuestros países no son un asunto ajeno a este mundo cambiante; en ellas la situación tiende a complejizarse. La población rural ya no encuentra empleo en la producción agropecuaria y tiene que abandonar sus tareas tradicionales; las escasas unidades productivas industriales ya no son competitivas con

la tecnología moderna, los cambios en los patrones de consumo a nivel mundial modifican la demanda de productos tradicionales, los servicios se deterioran y escasean en estos centros, en comparación con las ciudades mayores.

- **Los cambios en los patrones de consumo**

En los principales centros del mercado mundial se han modificado hábitos y patrones de consumo.

En el caso ecuatoriano se observan, desde hace unos años, tendencias a privilegiar las actividades de agroexportación en detrimento de la producción de alimentos para el consumo interno. La consecuencia directa es la modificación del funcionamiento de las economías agrarias y de la industria de procesamiento. Las ciudades intermedias ven cada vez más difícil "sostener" a la población empobrecida, que irá a engrosar las filas de la migración hacia las ciudades más grandes.

- **La "modernización" del Estado**

En la época que decurre también se asiste a un proceso de "redimensionamiento -achicamiento- del Estado" y, por ende, de su ingerencia en una serie de áreas, especialmente en aquellas esferas referidas al bienestar social: se tiende a la eliminación de subsidios y a la privatización de los servicios básicos.

El problema reside en que en una situación de creciente empobrecimiento de la población, la posibilidad de acceder a bienes y servicios -vía pago de "precios reales"- es cada vez más reducida.

- **Los escenarios regionales entran en escena**

La crisis tiende a modificar la situación de los escenarios locales-regionales frente al de los centros metropolitanos.

Se profundizarán los desequilibrios regionales, se ampliarán las brechas campo-ciudad, se agudizarán las tendencias migratorias a ciudades grandes con la consecuente exacerbación de los

conflictos derivados de los fenómenos de urbanización y metropolización. Como consecuencia, se restringirán las perspectivas de mejoramiento de la calidad de vida en ciudades intermedias y pequeñas y sus regiones adyacentes.

2.3. Los problemas y los retos que deben enfrentar las ciudades intermedias y sus regiones. Potencialidades para contribuir al desarrollo nacional

Existe la posibilidad de potenciar los roles (regionales y nacionales) que cumplen los centros urbanos intermedios en tanto centros de prestación de servicios; lugares de intercambio; puntos focales de los sistemas nacionales de mercadeo y de transporte. Pueden convertirse en puntos de enlace e interrelación con el medio rural para la reducción de la brecha campo-ciudad y constituirse, así, en instancias de articulación e integración interregional y nacional.

En algunos casos, en las ciudades intermedias existen bases económicas dinámicas, condiciones de vida atractivas y ambientes propicios para el desarrollo humano pleno, han mostrado capacidad de retener e incluso atraer población no sólo del área rural, sino también de las ciudades mayores.

Esta doble dimensión de la sociedad local de las ciudades intermedias ha contribuido a que la población amplíe sus perspectivas, contribuyendo a construir un ámbito que contribuya tanto al desarrollo local como al desarrollo nacional.

- La profundización de la democracia y de la participación política encuentran ambiente propicio en las ciudades intermedias

En las ciudades intermedias existen formas de organización social, participación, encuentro e intercambios humanos como para estructurar una dimensión socio-política que coadyuve a la construcción de una democracia real.

Los gobiernos locales pueden potenciarse como unidades atractivas y sólidas para la participación de los ciudadanos en la política. La restitución de

la ciudadanía -no sólo como ejercicio electoral-, sino como parte de la restitución de los derechos humanos y sociales esenciales conduciría hacia procesos más reales de integración nacional.

- Potencialidad de un bagaje histórico-cultural que refuerza el sentido de pertenencia e identidad local-nacional

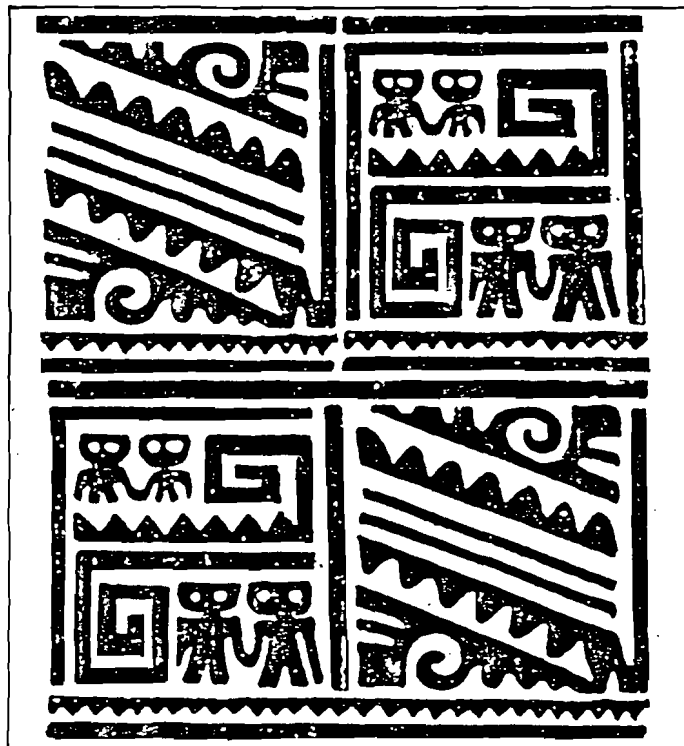
Las ciudades intermedias con sus sociedades locales son un ámbito privilegiado para dotar de sentidos de pertenencia e identidad a los pueblos. En su dimensión histórico-cultural se pueden recuperar valores que deriven en un reconocimiento de la vigencia y trascendencia de los elementos constitutivos de "lo propio".

- Potencialidades derivadas de una noción diferente de escala para el desarrollo

En las ciudades intermedias se pueden desarrollar con fuerza las relaciones humanas, la comunicación y la participación comprometida en los asuntos locales. Además dadas las economías de escalas de ciertos servicios y equipamientos sociales estos pueden implementarse con modestos recursos.

Es así, entonces, como las ciudades intermedias de nuestros países si bien enfrentan grandes dificultades, pueden constituirse en centros urbanos claves para consolidar procesos de democratización real, si es que existen las voluntades políticas, los recursos y la real descentralización del poder para favorecerlas.

LOS QUE VIVEN EN LA CIUDAD.
FORMAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACION



3. LOS QUE VIVEN EN LA CIUDAD, FORMAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACION

Mario Unda

3.1. ¿Qué entendemos por «popular»?

En general, las palabras «pueblo» y «popular» son utilizadas para aludir a un conglomerado social no siempre bien definido, de manera que muchas veces no sabemos de qué se está hablando. Es necesario, por ello, hacer algunas precisiones.

El pueblo hace referencia al conjunto de clases, sectores y grupos sociales subalternos en una determinada sociedad, es decir, aquellos que sufren la dirección o dominación de las clases dirigentes (Gramsci). La subalternidad (que es un término referido a la esfera de lo político) expresa formas de explotación, opresión o exclusión específicas que se procesan en la economía, en la política o en la cultura. Así, en términos económicos, diremos que el pueblo está constituido por todos aquellos que dependen de su propio trabajo para mantener su subsistencia y la de los suyos (Coraggio) y que, en todo caso, no están en capacidad económica de desplegar procesos de acumulación de capital. En términos políticos, diremos que son aquellos excluidos de la toma de decisiones fundamentales en la marcha de la sociedad.

Esto significa, para nuestro caso, que en cada sociedad (incluso en cada sociedad local) existe un determinado pueblo, con una determinada for-

mación objetiva que a su vez transita por un momento determinado de su desarrollo; con orígenes específicos y mentalidades y sicologías colectivas también específicas.

No obstante, cuando se habla de pueblo, se habla también de la conformación de un sujeto social y político que potencialmente puede plantearse un proyecto social alternativo. En este sentido, dice Dussel que pueblo es el «sujeto histórico» de una sociedad determinada, entendiendo por tal al «bloque social de los oprimidos».

Pero esa conformación es histórica y en ella entran en juego no sólo «posiciones» o «situaciones» objetivas de los sujetos, sino su subjetividad, su conciencia. Desde este punto de vista, el pueblo como sujeto no coincide siempre ni necesariamente con el pueblo «físicamente» conformado; es posible que se produzcan desplazamientos en varios sentidos, de manera que determinados grupos pueden en unos momentos ser parte del pueblo en constitución como sujeto, pero dejar de serlo en momentos posteriores (transitoria o "definitivamente").

Por lo tanto, el pueblo a que nos referimos es específico en cada sociedad según su propio proceso de formación objetiva, pero también según los momentos en que se encuentre en su larga marcha de constitución-desconstitución-reconstitución, proceso que, según Gramsci, se halla sujeto también a las iniciativas de las clases dirigentes, es decir, que no se procesa en un círculo cerrado.

El pueblo a que nos referimos no es, entonces, una entelequia ni un «estado» fijo que se alcanza de una vez para siempre, sino una permanente creación histórica, específica para cada sociedad.

3.2. ¿Qué entendemos por «organizaciones populares»?

En consecuencia, cuando se habla de «organizaciones populares» se hace referencia a las distintas formas de organicidad desplegadas por los grupos subalternos para enfrentar todas esas situaciones de explotación, opresión y exclusión a que se ven sometidos⁴.

Tales despliegues están relacionados con las formas de autorepresentación y de identidades que van siendo generadas en dichos procesos por las clases, sectores y grupos subalternos. Por eso la expresión -provisoria aún- «formas de organicidad» intenta superar una visión excesivamente organicista de la acción colectiva, que centra su interés de manera excluyente en las prácticas que responden a organizaciones formales. Nuestra visión, por el contrario, es que toda acción colectiva tiene, desarrolla o responde a modalidades y formas organizadas o de agrupamiento, muchas de ellas incluso imperceptibles para el observador; formas éstas de organicidad que transcurren bajo la superficie, pero que organizan un sentido más o menos común que orienta, grosso modo, esas prácticas sociales.

En este sentido, por una parte, ciertas redes de solidaridad, amistad o parentesco, por ejemplo, pueden estar jugando el rol de organizaciones «invisibles»; pero también, por otra parte, determinadas acciones -incluso individuales- pueden responder, tanto para los actores inmediatos cuanto para su entorno, al patrón de acciones de organizaciones formales momentáneamente inexistentes.

La presencia de tales organizaciones «invisibles» y de tales prácticas de «organización sin organización» puede producirse no sólo en ausencia de la organización corporativa formal, sino incluso paralelamente y hasta al interior de ella.

«Organizaciones populares», por lo tanto, es un término que engloba indistintamente a todas aquellas «formas de organicidad» desplegadas por el

conjunto de sectores que conforman el pueblo, en cualquier nivel de su existencia social: en la economía, en la reproducción social, en las manifestaciones culturales, aun en la política...

3.3. ¿Qué es «participación»? Formas y espacios

Participación es tomar parte, ser parte, intervenir. Los sectores populares intervendrían en tres niveles de la vida social, uno relativo a «la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores»; se trata de una participación o integración centrada en la familia, en el lugar de trabajo y en el mercado. Otro referido a las organizaciones corporativas, que puede ser visto como una extensión del anterior, pero procesado colectivamente. El tercer nivel es el de la sociedad. En todos ellos hay lucha, en último término para impregnarle un sentido preciso a esta participación (Coraggio).

- Formas de participación

Ahora bien, los sentidos posibles de la participación popular pueden expresarse en dos formas diversas de acciones colectivas: la reivindicación y la gestión popular; esta última contempla el control social, diversos grados de cogestión (desde la participación minoritaria en la gestión hasta una real cogestión) y la autogestión.

La acción reivindicativa, a diferencia de las tres últimas, se limita a demandar ciertas mejoras puntuales en procesos cuya decisión, dirección y control quedan enteramente por fuera del alcance de los propios sectores populares, reducidos a «usuarios» o «beneficiarios». Las otras formas de acción colectiva reúnen, en cambio, niveles diferentes de dirección, control y capacidad decisoria y administrativa (Frias, Riofrío y Olivera, Huamán).

En la generalidad de los casos, las acciones colectivas desarrolladas por los sectores populares no suelen exceder el nivel puramente reivindicativo. Eso no quiere decir necesariamente que los otros niveles estén ausentes de la práctica social desplegada por estos grupos y sectores, pero suelen aparecer subordinados a aquella que aparece como la práctica predominante. Puede ocurrir que estas distintas formas

⁴ Estas formas de organicidad suelen ser principalmente, pero no solo, de carácter corporativo-reivindicativo.

nante. Puede ocurrir que estas distintas formas de acción sean desarrolladas a través de formas organizativas diferentes; puede suceder, asimismo, que una misma forma organizativa transite de la una a la otra.

Su combinación continua, en cambio, es improbable. Formas de gestión popular sólo existen, desplegadas, en momentos y situaciones de ausencia o retiro, paulatino o brusco, del Estado (que últimamente se ha producido como expresión de las "nuevas" políticas públicas en el área social) o de ascenso de las luchas, movilizaciones y formas de organicidad sociales, durante las cuales las masas en movimiento impugnan al Estado -así sea solo tendencialmente- o lo presionan para que acepte diversos grados de participación popular.

Dicho esto, parece necesario aclarar que participación no es inmediatamente sinónimo de autonomía, pues la participación puede, y aun suele, producirse en el marco y como parte de acciones o proyectos que son iniciativa de las clases dirigentes o de algún agente intermediario o externo.

- Espacios de participación

Así como existen formas distintas de participar, hay también espacios diferentes para hacerlo. Acciones reivindicativas, o de gestión popular pueden realizarse, aunque no es muy común, al interior de instituciones estatales, municipales u otras «externas» al agente que participa (empresas, ONG's...) -normalmente en vinculación con aspectos que afectan de algún modo al agente dado-; o pueden efectivizarse, por el contrario, en sus propios espacios.

Por otra parte, la participación puede englobar espacios territoriales enteros (un barrio o un grupo de barrios, por ejemplo) o sólo una parte de ellos. Y suele referirse normalmente a aspectos aislados de la realidad (guarderías, distribución de agua entubada o parte de la comercialización de productos de consumo básico).

3.4. El Estado y la participación popular. Las respuestas de los sectores populares

El sentido de las acciones colectivas no depende exclusivamente del propio agente. En las accio-

nes vinculadas con la participación esto es especialmente cierto, sobre todo a raíz de que las políticas públicas y el accionar de algunas ONG's, han asumido como discurso la participación y la autogestión.

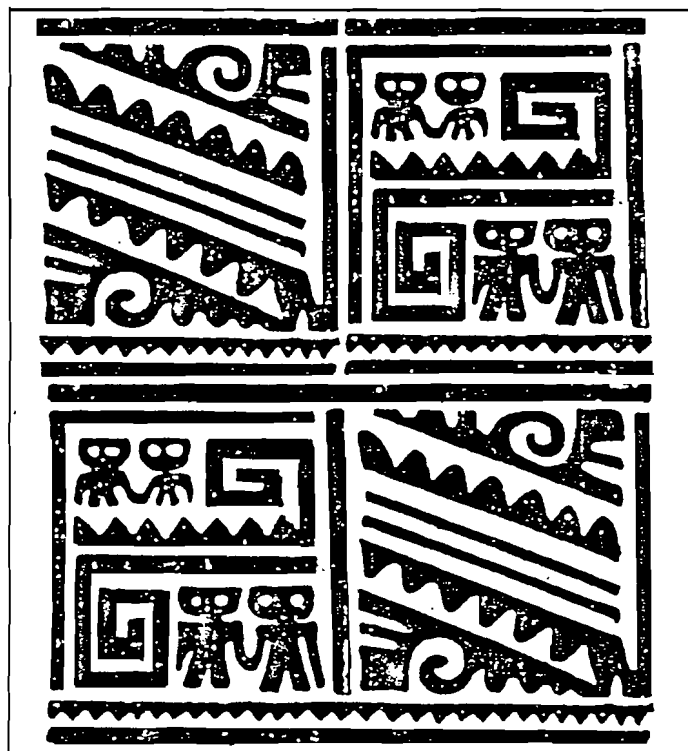
El sentido de la acción participativa, por tanto, dependerá del enfrentamiento de varios sentidos «internos» y «externos» que compiten por organizar la orientación de la acción. La coexistencia e incluso el acuerdo de sentidos no excluye su competencia y confrontación.

Los programas sociales vigentes en el Ecuador hacen referencia a la participación e incluso a la autogestión, pero el Estado las entiende "como elementos que ayudan a abaratar costos de los programas" (Alvarado). Por lo general, la decisión de los programas y proyectos no está en la población y sus organizaciones sino en el Estado (o la ONG), como ocurre también con su dirección y control. Se trata casi siempre de una participación subordinada a la gestión estatal, que convierte a la organización social en «correa de transmisión» de proyectos externos, por lo cual cabe entender también proyectos políticos.

La organización, por su parte -y según lo observado en el caso ecuatoriano-, puede reaccionar de distintas maneras frente a tal propuesta. Puede asumir simplemente el papel de ventanilla de los programas del Estado, ateniéndose, quizá, al manejo más inmediatamente visible (es decir, convirtiéndose en mero intermediario); puede pelear sus sentidos, intentando influir en sus contenidos (con diversos grados de éxito o fracaso); o puede, finalmente, rechazarlo de plano, o al menos hacer el intento. Pero, en última instancia, la actitud de la organización tenderá a estar influida por las actitudes o sentimientos de la comunidad que se presenta muchas veces más permeable a la acción estatal.

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

GOBIERNOS LOCALES. PLANIFICACION,
GESTION, POLITICAS PUBLICAS



4. GOBIERNOS LOCALES, PLANIFICACION, GESTION, POLITICAS PUBLICAS

Miguel Carvajal

4.1. Las características generales de la sociedad y el sistema político ecuatoriano

El desarrollo de la sociedad ecuatoriana ha sido determinado por varios factores histórico-estructurales:

- Hasta los años 60, se podía verificar la existencia simultánea, sobre todo en el agro serrano, de relaciones sociales propias del capitalismo y formas rentísticas y de sujeción extra-económica -como el huasipungo y la yanapa- (eliminadas jurídicamente por la primera Ley de Reforma Agraria de 1964). Esas características configuraron una marcada estructuración social, económica y cultural.

Si bien hoy se puede afirmar que existe una universalización de las relaciones sociales capitalistas, luego de los procesos de reforma agraria (1964 y 1974) permanece en el país una irracional estructura de propiedad de la tierra y la ausencia de políticas coherentes hacia el campesinado minifundista

- Existe, relacionado a lo anterior, un inacabado proceso de constitución nacional y la presencia de una sociedad multi-étnica y multi-nacional cuya diversidad social, política y cultural no ha sido plena-

mente reconocida e incorporada en la estructura social del país. Esa diversidad existe en las distintas manifestaciones culturales de la sociedad e influye determinadamente en la configuración de psicologías y prácticas sociales con particularidades regionales (sierra-costa, campo-ciudad) y aún locales.

El desarrollo capitalista tardío del Ecuador se manifiesta en un débil desarrollo industrial, en un desigual desarrollo regional con zonas muy atrasadas (a pesar de los esfuerzos estatales de impulsar los llamados polos regionales de desarrollo) y en un inacabado proceso de constitución de las clases. Desarrollo capitalista tardío de la base económica que, sin embargo, contrasta con el gran desarrollo y consolidación del Estado, que se manifiesta sobre todo en las políticas sociales y en el derecho civil, como expresiones de la influencia liberal y socialista de la primera mitad del siglo.

Una relación de dependencia neo-colonial ha impedido el ejercicio de una efectiva soberanía y el desarrollo nacional. Dependencia que, siendo común para Latinoamérica, ha condicionado la estructuración de los sistemas políticos nacionales.

En relación a estos elementos debe pensarse el desarrollo del Estado y del conjunto del sistema político, a nivel de la realidad en el cual se condensan los conflictos políticos de la sociedad y se generan los mecanismos institucionales de su resolución y se concentra el dominio político.

Simultáneamente el Estado se ha fortalecido por su gran capacidad para absorber y procesar los conflictos sociales y de desarrollar un conjunto de iniciativas que muchas veces han ido adelante de las demandas de la sociedad.

La modernización del Estado y del sistema político, le permitió ganar influencia en las actividades económicas fundamentales, en el plano ideológico y en la atención de los servicios.

A partir de la década de los 80 se consolida el sistema político a pesar de la presencia de una fuerte crisis económica. Desde 1982 se fortalece la institucionalidad estatal y se afirma el régimen democrático constitucional. En la nueva escena política se reafirman, sin embargo, las particularidades regionales y locales.

4.2 Poder local y poder nacional

Es en este contexto en que debe pensarse actualmente la problemática del poder local y del poder nacional para precisar los límites de una práctica social que pretenda modificarlo.

Las particularidades locales y regionales de la configuración del poder político, de la sociedad, del ejercicio de la lucha política, del desarrollo del aparato estatal y de su relación con la sociedad y las particularidades de la conciencia social, no siempre han sido correspondientes con las tendencias dominantes en la escena política y con las formas de relación del aparato estatal central con la sociedad.

El aparato estatal, en lo que tiene que ver con la ejecución de las políticas, está organizado en dos niveles: el centralizado que abarca las diversas instancias del ejecutivo nacional y el descentralizado conformado por las entidades autónomas y los organismos seccionales (Consejos Provinciales y Concejos Municipales).

En gran medida, durante el largo período de conformación del Estado Ecuatoriano, los Municipios jugaron un papel eminentemente político. A nombre de los intereses regionales, eran los intereses de diferentes sectores económicos los que pugnanaban por la hegemonía local, o bien intereses

5 Entendido como el proceso de consolidación de: su carácter capitalista, de su afirmación a nivel nacional, la estructuración de los mecanismos por los cuales ejerce su dominio, la institucionalización plena de los mecanismos de resolución de los conflictos políticos, el aparato estatal y su capacidad de intervención.

de grupos hegemónicos con base local que se contraponían a los representados en el poder central.

La incorporación del Ecuador a la explotación petrolera trajo consigo una serie de consecuencias en la vida nacional, incluido el Régimen Municipal. El enorme salto de los recursos fiscales fortaleció al Estado Central. Las inversiones estatales realizadas no priorizaron a los Gobiernos Municipales (exceptuando los Municipios de las dos ciudades más grandes del país).

La actual Constitución Política reafirma los principios de la autonomía funcional, económica y administrativa de los Municipios y garantiza la elección popular directa de Alcalde y concejales en las ciudades de más de 50.000 habitantes, e indirecta de un Presidente del Concejo Municipal en las cabeceras cantonales.

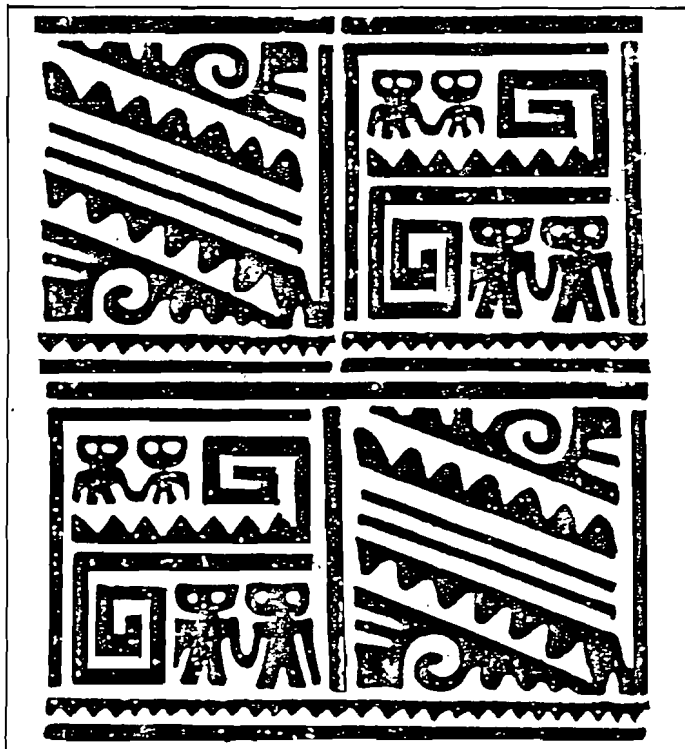
Ligado a coyunturas nacionales y a procesos locales o regionales específicos, las administraciones locales han podido, aunque con muchas limitaciones, aprovechar los intersticios del sistema en beneficio de ejercicios de poder más democráticos.

6 En 1975 el ingreso de los municipios representó el 10.29% de los ingresos del sector público, en 1978 su peso relativo se redujo a 9.25%. (Aunque en sures reales posiblemente el monto pudo haber aumentado) MALDONADO, F., "Panorama de la Institución Municipal en el Ecuador", s/e, Quito, 1984, pp. 4-6.

"En 1985 el conjunto de los municipios ecuatorianos dispusieron de recursos equivalentes al 8.6% de los ingresos totales del sector público..." ROSALES, M., "El desafío del desarrollo local: situación y potencialidad del municipio ecuatoriano". En: El desafío local, p. 23.

SERIE ENSAYOS FORHUM N° 2

LA GESTION DE LA CIUDAD



5. LA GESTIÓN DE LA CIUDAD

Silvana Ruiz

5.1. Las políticas y los mecanismos de gestión de la ciudad

Como consecuencia de la participación de una diversidad de agentes, de situaciones locales particulares y de coyunturas nacionales específicas, los mecanismos de manejo o ingerencia sobre la ciudad son de diversa naturaleza económica, política, e ideológica; se trata de mecanismos formales o informales; permanentes o coyunturales.

Un agente priorizado en la gestión de la ciudad es el Concejo Municipal, cuya presencia reviste considerable importancia especialmente en el caso de municipios serranos (de las ciudades intermedias y en la capital), en donde su existencia data de principios de la República e inclusive de antes y, donde, el "espíritu de ciudadanía" se halla más acentuado en la cultura política local.

5.2. Alcances y limitaciones de la gestión municipal

Las posibilidades de la gestión municipal sobre la ciudad tiene que ver con la naturaleza legal y el poder real (legitimidad social, recursos económicos y humanos) de este gobierno seccional.

La gestión municipal de la ciudad se da a través de diversas instancias que combinan mecanismos reguladores, impositivos y coercitivos.

- La planificación urbana

Dentro de los tres fines esenciales del Municipio estipulados en la Ley de Régimen Municipal (LRM)

se considera expresamente la cuestión de la planificación del desarrollo físico del territorio cantonal ⁷. A pesar de ello, esta tarea ha sido asumida, de manera indirecta en la mayoría de casos, por los municipios medianos y grandes. En todos los casos se trata de intentos de intervención que priorizan el aspecto del desarrollo de la infraestructura física del territorio cantonal, con énfasis en el área urbana y que, a lo sumo, pretenden normar el uso del espacio para las actividades económicas.

Independientemente de la existencia de planes de desarrollo municipales, en unos casos más que en otros, la intervención de los gobiernos municipales está marcada por el clientelismo político, y el éxito o fracaso de la administración local ha dependido más del "olfato" y la sensibilidad de los alcaldes o presidentes de concejo para apuntar hacia los problemas sociales locales cruciales pero enfrentables.

- La gestión de los servicios municipales

La gestión de los servicios públicos es la función más reconocida socialmente como inherente a los gobiernos locales; sin embargo, ellos salvo con pocas excepciones, han sido ineficientes para cumplir esa función.

Este argumento es usado (principalmente por corrientes neoliberales) para imponer la privatización de los servicios públicos; reforzado por las condiciones de los empréstitos internacionales apuntalan dichas posiciones.

⁷ La obligatoriedad para cada Concejo de disponer de un Plan estable de urbanización queda estipulada en la Constitución Política de 1944-45. MALDONADO, F., "Panorama de la Institución Municipal en el Ecuador", Quito, 1984.

En la misma línea de retirada del Estado en materia social, se sanciona la política de los "precios reales" en lo referente a la prestación de los servicios públicos 8.

En la actualidad los servicios públicos que están a cargo de los Concejos Municipales o de Empresas Municipales son básicamente: agua potable, alcantarillado, recolección de basura, servicio de rastro y control de higiene.

- El presupuesto municipal

Un aspecto que condiciona, y en muchos casos determina, la capacidad de la gestión municipal son los recursos económicos con los que cuentan los gobiernos municipales.

Los ingresos municipales son de tres tipos: a) ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), b) ingresos de capital (provenientes de préstamos internos y externos), y c) transferencias del gobierno central.

Hasta antes del boom petrolero una fuente de considerable importancia para las arcas municipales eran los tributos por cuenta de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. El Congreso de 1979 creó un fondo de participación de los Municipios, en los recursos petroleros (FONAPAR).

Sin embargo en los municipios de las ciudades intermedias y pequeñas se evidencia una gran dependencia económica frente al Estado Central tomándose en cuenta que ni los gastos corrientes (sueldos y salarios, gastos de operación y mantenimiento de las instalaciones y bienes de capi-

tal, pago de intereses por créditos) son cubiertos por los recursos internos 9.

Frente a esta situación, existe un planteamiento que busca impulsar políticas y mecanismos de recaudación local que permitan una mayor autonomía económica de los gobiernos seccionales. Al respecto los más afectados son los sectores mayoritarios de la población cuyas exiguas economías se verían aún más menguadas con posibles nuevas contribuciones o elevación de las actuales; el argumento de que son los que más tienen los que más contribuyen resulta ingenuo en un contexto en el cual el Estado Ecuatoriano no se ha caracterizado, precisamente, por jugar el papel de ente redistributivo de la riqueza nacional.

5.3. Las prácticas de las instituciones de la sociedad civil en la gestión local

Las prácticas de las instituciones -formales y no formales- y de las organizaciones de las clases sociales y segmentos de la población, en la gestión local han sido un elemento permanente y legitimado socialmente; el caso más elocuente es Guayaquil, donde las acciones de instituciones como la Junta de Beneficencia han pesado inclusive más que la propia gestión municipal y estatal.

En relación a las características específicas de cada sociedad local, la engerencia de los diferentes grupos (gremios, cámaras, organizaciones poblacionales, asociaciones de vendedores ambulantes, organizaciones femeninas, grupos ecologistas, etc., por citar algunos) se cristaliza en acciones que responden en primer lugar a sus intereses concretos, pero que inevitablemente tienen sus repercusiones en el conjunto de la ciudad.

8 En abril de 1990 fueron aprobadas por el Congreso Nacional reformas a la Ley de Régimen Municipal, que estipulan como principio básico la recuperación de las inversiones en su totalidad a través de las tarifas. Hasta antes de su aprobación la Ley señalaba expresamente que la fijación de las tarifas de agua potable, por ejemplo, no podían exceder de los costos prorrateados para el mantenimiento y prestación del servicio. ALVEAR, A.L., ponencia inédita, mayo, 1990.

9 En el Municipio de Quito, entre 1979 y 1984, los ingresos corrientes correspondieron al 24% de las finanzas totales, los ingresos de capital al 30% y las transferencias del Gobierno Central al 26%; en los municipios pequeños, en cambio, las recaudaciones y su incidencia en el presupuesto municipal no llega ni al 10%. Ver: MALDONADO, Fernando, Op. cit., p. 20.

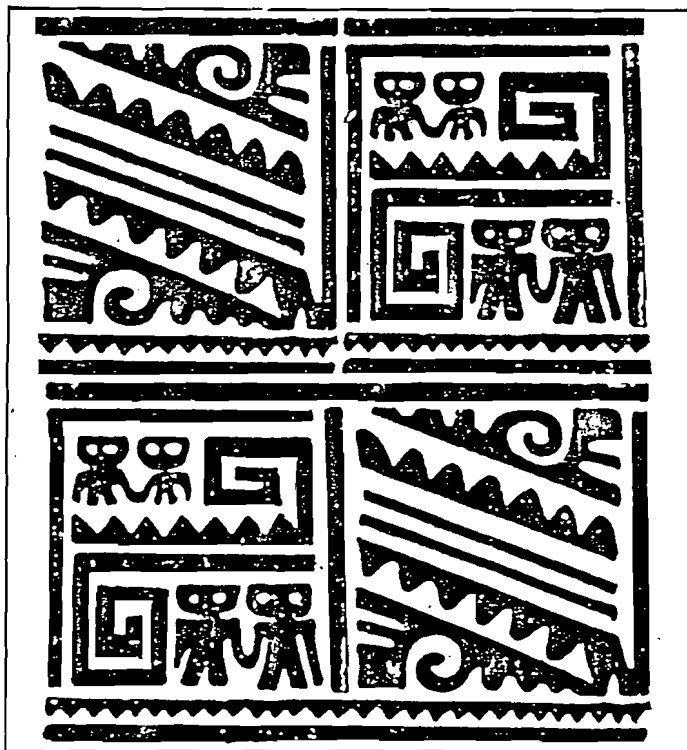
5.4. Experiencias autogestionarias en fragmentos de la sociedad local

Las experiencias autogestionarias de manejo de la ciudad en el caso ecuatoriano han constituido experiencias fragmentarias tanto territorialmente (un barrio, una federación de barrios, etc.) cuanto en su contenido (se principalizan determinados aspectos dejando de lado otros, por ejemplo, dotación de servicio de agua, nominación de un "alcalde" barrial con voto popular, etc.).

Debería incluirse en este análisis situaciones transitorias como los paros cívicos, que si bien no son propiamente experiencias autogestionarias, han revelado las potencialidades de gestión alternativa compartida por los diversos agentes -otora enfrentados- que intervienen en la vida local. Consideración similar merecen momentos de la vida social que cuestionan la hegemonía del poder como son por ejemplo los paros, las huelgas o movilizaciones de la población.

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

LOS AGENTES ECONOMICOS
EN LA ECONOMIA URBANA



6. LOS AGENTES ECONOMICOS EN LA ECONOMIA URBANA

Zonia Palán T.

En un intento de aproximación al conocimiento de la realidad económica urbana se asumirán algunos avances teóricos que permiten la comprensión de la economía urbana a partir de la definición de tres subsistemas: la economía pública (empresarial estatal), la economía empresarial capitalista y la economía popular.

La comprensión del modo de funcionamiento de cada uno de estos subsistemas y las diversas interrelaciones que se establecen entre ellos, supera otras interpretaciones sobre la economía urbana que no reconocen la heterogeneidad de la estructura económica urbana y las interdependencias que se suscitan en cada uno de los procesos económicos.

6.1. La economía pública

El boom petrolero no sólo permitió al estado -a través de la economía pública- convertirse en el protagonista principal del proceso de modernización sino que provocó un aparente desplazamiento de los grupos tradicionales en el poder, así surgieron nuevos grupos empresariales ligados en especial a la actividad industrial, importantes ámbitos de acción para esta actividad fueron Quito y Guayaquil, posteriormente con la aplicación de la Ley de Fomento Industrial que buscaba la descentralización, se incorporaron Cuenca, Ambato y Manta.

Para 1988 el 35% del presupuesto del Estado se financia con recursos petroleros lo cuál señala el alto grado de dependencia de la estructura eco-

nómica con la actividad petrolera, por tanto, la vulnerabilidad de los precios de este producto de exportación afecta directamente a todo el proceso de acumulación pero en especial al subsistema que tiene como eje a Quito, no sólo de su estructura productiva privada sino también en la de la acción del estado en general.

La disminución de los ingresos petroleros ha provocado a nivel global de la economía un creciente déficit fiscal, el mismo que en buena parte ha sido cubierto con mayor endeudamiento externo que en 1980 ya alcanzó a 4.652 millones de dólares sufrió un acelerado aumento llegando en 1988 a los 11 mil millones de dólares, la mayor parte de este endeudamiento corresponde al sector público, en 1980 la deuda de este sector representaba el 75.8 % de la deuda total, éste porcentaje en los últimos años ha aumentado considerablemente llegando en 1987 a superar el 90 por ciento¹⁰.

La referencia al endeudamiento público de los últimos años ha sido necesario realizarla no sólo por su incidencia en el presupuesto general del estado sino porque ejerce un impacto directo en el fondo nacional de participaciones (FONAPAR), a través de cuyo fondo se canalizan los aportes gubernamentales para que los municipios desarrollen actividades en "beneficio de la comunidad", beneficios que a nuestro entender se traducen en obras orientadas al mejoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo o también a crear o mejorar las condiciones de producción con la finalidad de acelerar el proceso de acumulación.

Cualquier cambio ocurrido en la deuda externa, el presupuesto del estado o en los precios del

10 Banco Central del Ecuador, Anuarios Estadísticos.

petróleo tienen impactos diferenciados en los subsistemas de la base económica que funciona en las ciudades.

6.2. La economía empresarial capitalista

Las actividades denominadas "modernas", especialmente la industria, agricultura de exportación, gran comercio y servicios, se realizan bajo la forma de economía empresarial capitalista. La mayor parte de la producción concentran y centralizan los grupos económicos que han logrado niveles de acumulación y se caracterizan por contar con trabajo asalariado.

La incapacidad del sector empresarial capitalista para ocupar toda la fuerza de trabajo disponible provocó fenómenos muy visibles en la ciudad: 1. los trabajadores incorporados a la economía empresarial lo hacen al mínimo costo; 2. quienes quedan fuera de este proceso de alguna manera se funcionalizan al sector empresarial a través del mercado bajo formas distintas de producción y comercialización; y 3. el crecimiento de los trabajadores estatales que también dio cabida a personas de los sectores populares.

Los agresivos procesos migratorios del campo a las ciudades van convirtiéndose en permanentes. El apareamiento y expansión de los llamados "barrios marginados o periféricos" en todas las ciudades, así como el fenómeno de la "tugurización" en el Centro Histórico de Quito, son realidades que provocan el surgimiento de distintas formas de gestión popular frente a las diferentes instancias del estado, principalmente del municipio para atender las múltiples demandas de servicios. Pero en ningún momento se plantea la utilización de la gestión popular que a su vez exige una socialización de los problemas respecto de las formas económicas de "ganarse la vida", sólo muy recientemente y más por gestión estatal existen programas de apoyo a las unidades económicas populares.

6.3. La economía popular

El estudio de la economía popular merece especial atención dado que desde la perspectiva del Programa FORHUM interesa conocer de cerca la problemática de este sector con la finalidad de capacitar recursos humanos que coadyuven al

mejoramiento de la gestión popular para resolver la satisfacción de sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones de vida.

Aun no existe una definición clara de economía popular como categoría crítica y cuestionadora de otras como, estrategias de sobrevivencia, marginalidad o sector informal urbano.

De lo que se conoce, las economías populares no funcionan de forma aislada de los otros subsistemas, por tanto, estudiar cómo suceden las diversas relaciones de dependencia e interdependencias, así como las que funcionan de manera autónoma, es una de las tareas más importantes para identificar las áreas prioritarias de mejoramiento de la gestión popular. Por otra parte, también es necesario determinar en qué medida las actividades económicas que realizan los "populares" cubren los satisfactores de las necesidades básicas de tipo individual y familiar y pasan a generar condiciones de reproducción colectiva.

Entrecruzando todo lo anterior está el rol del Estado como el agente económico que establece mediaciones en el funcionamiento de todo el sistema económico urbano, específicamente a través de la política económica. Por el carácter del Estado, estas políticas son altamente concentradoras y excluyentes, que provocan impactos diferenciados en cada uno de los subsistemas. Cómo responden las economías populares a tales políticas?, es una de las preguntas a responder.

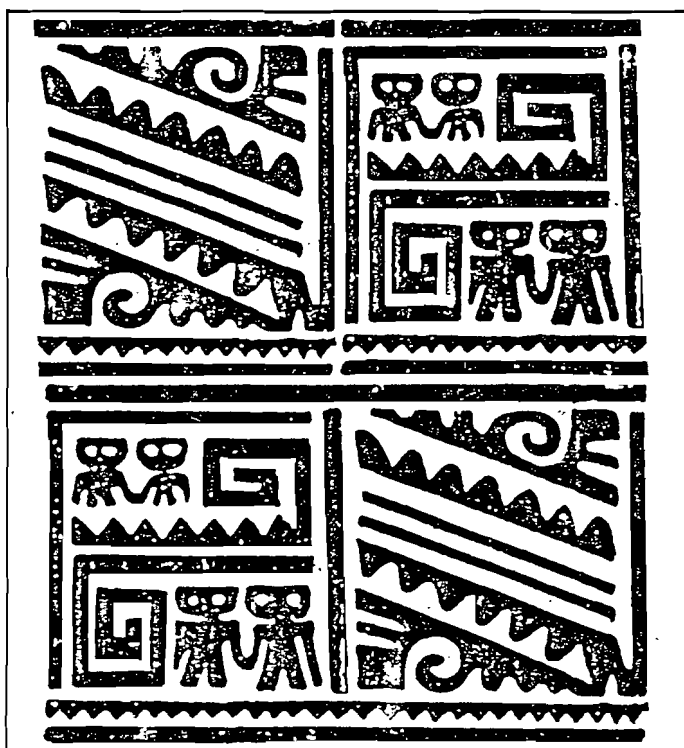
Por otra parte, es necesario observar y evaluar (si existen), los programas estatales u otros de ONG's que tengan que ver con el apoyo a las llamadas "unidades populares económicas", "microempresas", o "actividades informales".

La base económica urbana en algunas ciudades intermedias, si bien fueron reordenadas por el apareamiento de industrias que generaron algunos puestos de trabajo, la mayor ocupación está en las formas de autogeneración de empleo. Este fue un mecanismo de desahogo para el desempleo.

Esta situación acentuó el carácter heterogéneo de la estructura económica sea por tamaño, tecnología, localización y formas de producción pero también puso de manifiesto la existencia de un mercado segmentado en función de la desigual distribución de los ingresos.

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

NECESIDADES BASICAS Y
CONDICIONES DE VIDA



7. NECESIDADES BASICAS Y CONDICIONES DE VIDA

Henriette Hurtado y
Jacqueline Villagómez

El concepto de que la máxima necesidad del ser humano es la necesidad de la autorealización del individuo, es decir del completo desarrollo de todas sus potencialidades, implica que el individuo debe satisfacer un conjunto de necesidades que le permitan alcanzar este objetivo.

Como necesidad se entiende una relación general, sustancial, indispensable y relativamente constante del ser humano con respecto a su medio ambiente natural y social. La necesidad está dirigida a la apropiación de este medio ambiente por el ser humano en un proceso de transformación.

La necesidad, independientemente de su condicionamiento (natural o social) reviste un carácter histórico concreto. En dependencia y reciprocidad con el desarrollo de la estructura económica de una formación social determinada se efectúa el desarrollo objetivo del sistema de necesidades en todas las esferas de la vida social del ser humano.

La necesidad refleja una relación dialéctica entre lo objetivo y lo subjetivo en el comportamiento del ser humano; objetivo en el sentido de la inevitabilidad de su efecto, en la indispensabilidad de su satisfacción y en el de su desarrollo sujeto a leyes; subjetivo en tanto que la satisfacción objetiva de sus necesidades permite al ser humano su afirmación y autoafirmación como sujeto.

Cuando se habla de necesidades sociales se entienden en los siguientes aspectos:

- Necesidad socialmente producida, esto significa que la estructura de las necesidades debe ser interpretada en conexión al conjunto de las relaciones sociales;

- Las necesidades sociales se refieren a la satisfacción social, comunitaria de las necesidades. En este sentido, la necesidad social no es interpretada estrictamente como categoría económica, más bien expresa el hecho de que las necesidades no solamente son producidas socialmente sino que en ciertos casos son satisfechas únicamente mediante la creación de instituciones sociales. Así, por ejemplo, una serie de necesidades urbanas, traslado, luz, agua, etc. son satisfechas a través de instituciones municipales públicas.

Si se define como necesidades básicas "ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias, que comprenden, alimento, alojamiento y ropas, así, como cierto equipo casero y de muebles... servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad en general, como agua potable, servicios de saneamiento, transporte público y servicios de salud y educación"¹¹, se hace referencia a las necesidades de los individuos relacionados a un medio en condiciones de pobreza y lo que es peor, dirigido a la satisfacción de aquellas necesidades materiales que permiten la mera reproducción del individuo y su familia como fuerza de trabajo.

Por el contrario, las necesidades básicas son un complejo de necesidades humanas fundamenta-

11 Citado en : Dell, S.: *Necesidades básicas o desarrollo global?*, 1978, p.6.

les, no mínimas, estrechamente relacionadas con la calidad de vida de los individuos. La calidad de vida caracteriza el nivel de satisfacción de las necesidades materiales y espiritual-culturales de los mismos y está dirigida a la satisfacción adecuada de las necesidades básicas, a saber, económicas, culturales, políticas, sociales, etc.

La satisfacción adecuada de las necesidades básicas de los individuos está directamente relacionada con sus condiciones de vida. Estas son las que en última instancia determinan las necesidades a ser satisfechas y sobretodo la calidad de su satisfacción.

El concepto de condiciones de vida tiene varias acepciones que deben ser entendidas como partes de una totalidad. Primero, es la base material en el cual se desarrolla la vida, segundo, el medio ambiente natural en el cual el ser humano influye y es influenciado, y tercero todas las relaciones sociales que se desprenden de las actividades realizadas, fundamentalmente de trabajo, por los individuos entre si. Estas son relaciones socio-económicas, socio-políticas y socio-culturales.

Dada la estructura de la sociedad capitalista, el lugar que ocupan los individuos en la división social del trabajo es determinante en cuanto a la distribución de los ingresos y por ende a lo que a la distribución de sus necesidades se refiere. El ingreso percibido por los individuos posibilita, al menos la satisfacción de aquellos objetos de las necesidades adquiribles en el mercado. En este caso, ya no se trata de las necesidades particulares de los mismos sino necesidades impuestas por un sistema de necesidades producido por las condiciones de vida de los mismos. De allí que las expectativas personales se vean limitadas a las reales posibilidades de su satisfacción.

Al estar condicionadas las necesidades por un medio externo al individuo éstas se manifiestan al mismo como necesidades alienadas. La alienación de las necesidades se manifiesta, además, por los siguientes factores:

- La valorización del capital: el trabajador al vender su fuerza de trabajo satisface indirectamente sus necesidades ya que a

través de su actividad de trabajo lo que realmente crea es ganancia, plusvalía para otro.

- Limitación de las necesidades de los sectores populares a los medios necesarios para la simple existencia.
- Sucesiva aparición de necesidades en el mercado, producción de necesidades rentables, además que la capacidad de consumo es la fuente de las necesidades en la sociedad capitalista.

7.1. Las necesidades: un concepto clave para el trabajo urbano

"Porque se dice que los humanos no se satisfacen jamás, que se les da una cosa y siempre quieren algo más. Y se dice esto con erróneo desprecio, ya que es una de las mayores virtudes que tiene la especie y la que la hace superior a los animales que se dan por satisfechos con lo que tienen." (STEINBECK, John. La perla)

Una entrada desde las necesidades y los satisfactores permitirá detectar en qué medida éstos se encuentran relacionadas entre sí, para de ese modo realizar una propuesta metodológica que incorpore elementos reivindicativos en un espectro amplio y complejo, en donde una determinada reivindicación -dirigida a un bien básico-incorpore, además, aquellos aspectos relacionados con necesidades sociales fundamentales como lo es, por ejemplo, la profundización de la democracia.

7.2. Necesidades y satisfactores

Respecto a las necesidades humanas, su tipología, características y satisfactores, existen diversos enfoques teóricos, de los cuales se puede destacar a los de Agnes Heller, Manfred Max-Neef y Emilio Pradilla.

En particular se pretende identificar a aquellas necesidades sociales sin las cuales no es posible pensar una propuesta urbana que reivindique el derecho a la ciudad para el conjunto de sus habitantes.

Por otra parte, en la actualidad se encuentra otra evidencia: el pretender que la satisfacción de necesidades básicas de la población quede sujeta a las leyes del mercado y por lo tal sean tratadas como mercancías -es la tendencia general de las políticas estatales- ya sea mediante la reducción de los montos presupuestarios, por la búsqueda de rentabilidad en la prestación de servicios o por medio de la privatización de ellos.

Es así como bienes tradicionalmente considerados como un derecho de la población y reconocidos como tales en la constitución del Estado y/ o en leyes particulares, se encuentran sujetos a una búsqueda de "precios reales", los cuales no podrán ser solventados por el conjunto de la población y en especial por parte de sectores populares.

Esto supondría mantener al margen de la prestación o del acceso a servicios a grandes grupos de población urbana, que se aumentarían en época de crisis. Lo que implica un retroceso en la visión de las políticas sociales que no sólo afecta a los individuos directamente marginados de dichas políticas sino a la sociedad en su conjunto.

Durante estos días para nadie resulta difícil comprender como la amenaza de un problema de salud como el cólera afecta a la población de todo el país, no sólo por los riesgos directos de contraer dicha enfermedad sino porque hace evidente la deficiencia de las políticas de salubridad pública o porque afecta a la economía nacional a través de la restricción de exportaciones.

Así mismo, el problema de la violencia no se puede tratar en forma desvinculada de la satisfacción de las necesidades básicas. Los límites de pobreza material incide en la pobreza social y los paliativos hasta ahora implementados han sido incapaces de controlar el crecimiento acelerado de la violencia.

Con estos ejemplos queremos demostrar que no se puede ver la resolución de determinada necesidad como competencia de ciertas instancias de gestión en relación directa con los usuarios y beneficiarios.

El entender a las necesidades como originadas socialmente supone un compromiso social para su resolución y la búsqueda de satisfactores para

el conjunto de la población. En caso contrario se estarían creando las condiciones para aumentar la marginación y pobreza en amplios sectores de la población.

A más de estudiar las necesidades básicas tratadas como tal en los estudios empíricos, es necesario determinar aquellas que son requeridas para un desarrollo social armónico. De acuerdo a necesidades relevantes que se presentan o aparecen de acuerdo a épocas o coyunturas sociales. Temas como el medio ambiente, la justicia, la profundización de la democracia, la violencia, como tantos otros, se deben incorporar en el tratamiento de las necesidades.

A más de la resolución de necesidades materiales de la población es urgente considerar a aquellas necesidades "radicales" o "superiores" sin las cuales no es posible una convivencia social armónica.

De una confrontación de la propuesta global que dé cuenta de las necesidades en su conjunto con la identificación de necesidades aceptadas y reivindicadas socialmente y, en especial de aquellas que se han convertido en ejes de problemas para la satisfacción de las condiciones de vida de la población, surgirán prioridades de tratamiento específico a cada necesidad.

Una propuesta de tratamiento de las necesidades como sistema supone la identificación de las variables y factores que inciden en la satisfacción o no de determinada necesidad, respecto a los procesos de producción, distribución (accesibilidad, establecimientos puntuales, redes, cobertura...), consumo (tarifas, beneficiarios, cobertura, demanda solvente,...).

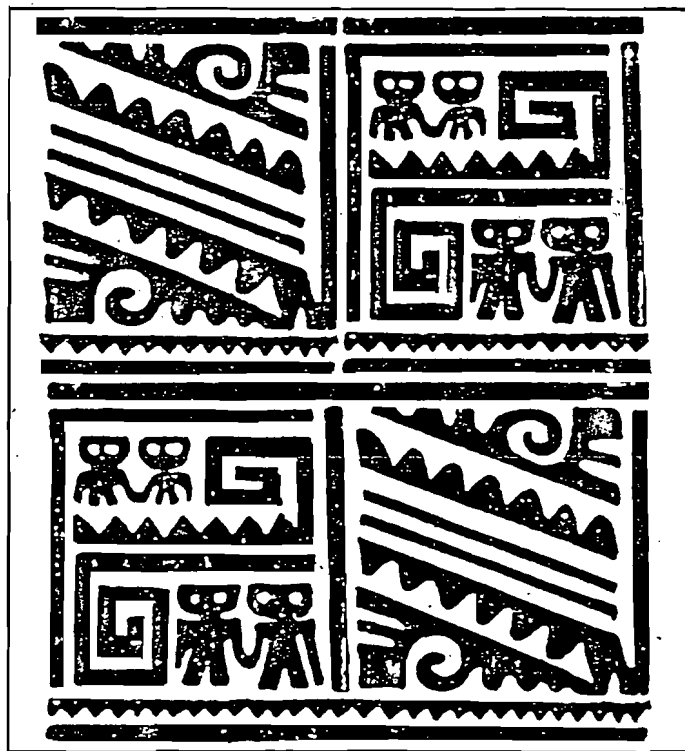
Identificando Agentes, Capitales, Procedimientos/ Técnicas y una Gestión pública, privada o comunitaria - orgánica; en relación a variables económicas, políticas (políticas, base legal,...), sociales, físicas y también definiendo su carácter "formal " o "alternativo".

7.3. Condiciones de vida

Por lo general al hablar de necesidades básicas, los diversos estudios empíricos hacen referencia, en forma total o parcial, a la alimentación, educación, empleo, salud, y vivienda con sus servicios.

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

EL MEDIO AMBIENTE URBANO



8. EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Rodrigo Barreto

La preocupación alrededor del problema del hábitat tiene sentido en función del interés de la preservación de la vida y en particular de la existencia del hombre, en condiciones que favorezcan su reproducción tanto como ser biológico en lo que hace relación a su cuerpo orgánico como a la conciencia como ser social.

El proceso de urbanización y consolidación de las ciudades en el Ecuador se caracteriza por presentar fenómenos y conflictos que aportan al deterioro del hábitat: poca o ninguna planificación del crecimiento urbano, modificaciones del entorno físico, deficiente eliminación de desechos líquidos, gaseosos y sólidos (efluentes industriales etc), movilidad urbana perturbadora y desgastante, descomposición de valores socio-culturales. Estos conflictos conforman un perfil epidemiológico señalado por algunos autores como de transición, en donde el apareamiento de nuevas patologías como las neoplasias, coronariopatías, envenenamientos y de la violencia, se ubican entre las diez primeras causas de egreso hospitalario y muerte compartiendo este rango con las enfermedades infecciosas.

8.1. La satisfacción de necesidades básicas y su relación con las condiciones del ambiente urbano

El abastecimiento de agua potable.

En los últimos tiempos las necesidades de agua han crecido violentamente, debido sobre todo a

las necesidades de tipo industrial y a la elevación del nivel de vida: se ha pasado de 10 o 15 a 300 litros de agua por persona por día. Ahora se requiere obtener cada vez más agua para satisfacer los 7.3 m3 anuales demandados por persona.

La utilización de capas freáticas ofrece la posibilidad de proporcionarnos agua de buena calidad que no necesita sino un pequeño tratamiento. Pero las capas freáticas de los sitios urbanos rara vez permiten contar con un volumen suficiente, sobre todo para el consumo de ciudades grandes y debe ser completado con aguas de otras fuentes que exigen un tratamiento más difícil.

Por otra parte la urbanización ha perturbado la permeabilización del suelo, la infiltración y el ritmo de carga de las capas freáticas cuyos niveles y volúmenes bajan cuando la alimentación de la capa por vía pluvial es impedida por los pavimentos y las áreas edificadas.

En algunas ciudades del Ecuador la necesidad de agua para el consumo industrial es cada vez mayor en cantidad y calidad, y a pesar de que la absurdo concebir de que la poca agua que es tratada sea usada para fines industriales o de servicios que no requieren de agua tratada, ésta es usada en proporciones cada vez mayores por la industria; instaurándose así un círculo vicioso entre el agua y las enfermedad producida por la implantación industrial dentro del perímetro urbano de las ciudades, tanto por la mala calidad del agua despachada, como por los efectos de desperdicio y abuso que significa consumir la poca agua tratada producida.

El abastecimiento de agua para muchos sectores poblacionales urbanos es malo, tanto porque numerosas familias toman el agua del río, acequia, lluvia, pozo o vertiente cuyos abastecimientos de agua están cada vez más contaminados con aguas residuales, producto de desechos bio-

lógicos humanos, metales pesados, plaguicidas, disolventes, basura y sustancias químicas.

En las grandes ciudades buena parte de la población se abastece de carro repartidor, otros, en una proporción menor, consumen agua entubada fuera de la vivienda o entubada dentro de la vivienda, siendo aún pocas las viviendas que poseen agua potable dentro o fuera de la vivienda y menor aún los que se abastecen de agua a través de una cisterna o aljibe.

- La eliminación de desechos líquidos

Las ciudades ecuatorianas, a principios de siglo, evacuaban un bajo volumen de aguas servidas que se diluía fácilmente en los ríos y causaba poca contaminación. Con el crecimiento de las ciudades, esta red ha sido agrandada progresivamente de acuerdo al antiguo modelo. Sin embargo, el volumen de las aguas servidas ha superado ahora el umbral de contaminación aceptable con relación a la capacidad de los ríos que no han cambiado y la estructura misma de las redes de canalización hace muy difícil la depuración de estos efluentes.

El aumento de consumo de agua en las ciudades trae consigo el aumento del volumen de aguas residuales domésticas e industriales, agua que es enviada como desecho por cauces naturales - ríos - hacia otras zonas, siendo imprescindible su adecuado manejo, para así evitar los problemas de contaminación en poblaciones río abajo.

Evitar tal grado de contaminación, agravado cuando el río lleva en suspensión desechos industriales, requiere instalar centrales de depuración para asegurar condiciones soportables a los seres vivos que tienen un hábitat en las aguas de estos ríos y más que todo para evitar el uso de las aguas negras en el riego de los cultivos cercanos de las ciudades.

El uso de aguas negras aguas abajo de las ciudades consolida al ciclo por el cual bacterias y amebas vuelven a la ciudad con el consumo de los productos cultivados con estas aguas.

A esto habría que agregar la mezcla entre aguas negras y aguas lluvias en casi todas las ciudades ecuatorianas ya que como habíamos dicho ante-

riormente, la impermeabilización de los suelos que trae consigo la urbanización aumenta considerablemente la tasa de escurrimiento que llega al 100%: casi la totalidad del agua que cae sobre los techos, los patios encementados y las calles asfaltadas, corre y tiene que ser evacuada por la red de alcantarillas.

Esto aumenta el volumen de las aguas que hay que tratar en tales cantidades que el costo de las estaciones de depuración llega a ser prohibitivo.

- La eliminación de los desechos sólidos

Cada persona produce un kilo de basura por día, esta basura al no ser recogida y procesada en el momento y sitio oportuno se acumula en los terrenos baldíos sin cerramiento, en las quebradas y hasta en lugares públicos, donde la gente arroja irresponsablemente la basura.

Las basuras son depositadas en muchas ciudades ecuatorianas en procesos de "relleno sanitario", en quebradas y esteros, agravando así los problemas de estabilidad de escurrimiento y de los nuevos terrenos.

Dado el avance de las ciudades, los vertederos quedan ubicados dentro de éstas y el caudal creciente de los residuos sólidos hace cada vez más difícil su control. Estos vertederos, mal ubicados por sus condiciones hidrológicas, topográficas y de suelos, y operados en condiciones precarias sin el personal adecuado, sin diseños ni especificaciones técnicas, se han ido transformando en focos de contaminación del medio ambiente urbano.

Una rápida visión del manejo técnico de la basura en las ciudades del Ecuador nos da cuenta de la inexistencia de una separación de las etapas de recolección, de la de transporte. Ello genera condiciones de trabajo que toman más difícil coordinar las funciones de recolección de los efluentes sólidos domiciliarios, públicos, hospitalarios, etc. y las de mantenimiento de los equipos 13.

A más de estos problemas de eliminación y de reciclaje, la recolección de basura es a menudo

insuficiente: muchos barrios marginales de Quito y Guayaquil no cuentan con servicio de recolección de basuras; y en Portoviejo, sólo el 40% de la ciudad está cubierto por este servicio municipal.

Las basuras se acumulan en los espacios disponibles: terreno sin dueño, cauces de los ríos, quebradas. Se provocan así, riesgos sanitarios por la proliferación de insectos y de pequeños roedores, que tapan regularmente las bocas de las alcantarillas, agravando así los problemas de drenaje urbano. Una parte de las inundaciones de Quito, se produce por estos motivos, directamente imputables a la deficiencia en la recolección de basuras.

8.2. Los problemas medio ambientales ligados al proceso productivo urbano

- La contaminación del aire

El aire es uno de los elementos vitales más importantes del medio ambiente. Su contaminación es uno de los problemas más serios en la actualidad. Del amplio espectro de contaminantes que contiene, investigaciones dan cuenta de que la principal preocupación se ha prestado a los provenientes de los escapes de los automotores.

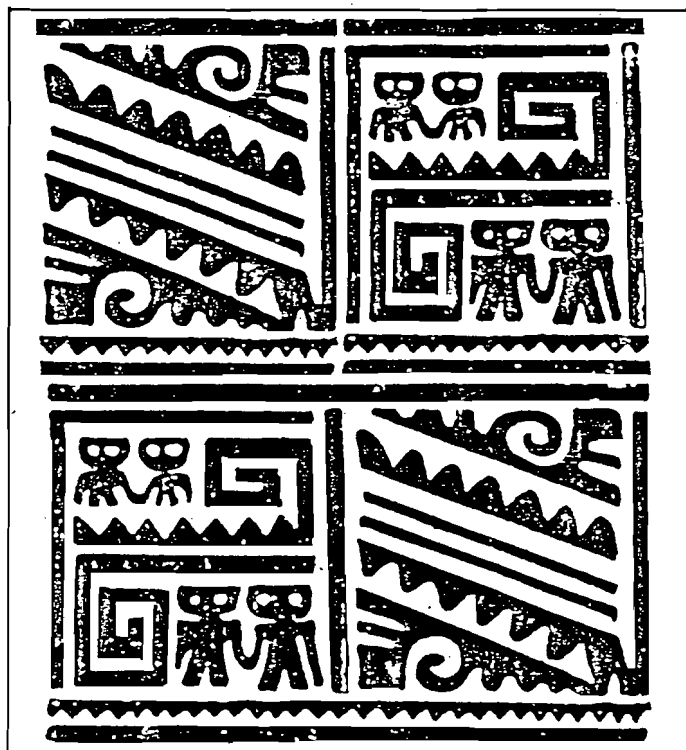
- El problema del ruido

El tránsito de vehículos, la congestión de las vías, las instalaciones industriales al interior de la mancha urbana y la presencia del aeropuerto en el interior de la ciudad, con la consecuente llegada y salida de aeronaves, son las principales fuentes de ruido para la población urbana, produciendo efectos perturbadores en actividades como el trabajo, la comunicación, el descanso y el sueño.

Cuando el ruido llega a niveles excesivos puede provocar alteraciones fisiológicas, trastornos síquicos y daños, a veces irreversibles, en el aparato auditivo de los individuos expuestos.

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

DERECHO URBANO



9. DERECHO URBANO ¹⁴

Mario Unda

Entendido en un sentido amplio, es un ámbito de trabajo que tiene que ver con toda la problemática urbana. Siendo importante destacar la especificidad que tiene el DERECHO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS INDIVIDUOS a vivir en la ciudad, lo cuál va más allá de lo estrictamente legal.

Aunque cotidianamente deba vérselas con él, es poco realmente lo que el ciudadano común conoce sobre la legislación urbana, sobre el enmarañado mundo de leyes y ordenanzas que rigen la vida de las ciudades; poco es lo que sabe sobre sus deficiencias, y menos aún sobre las posibilidades que abre o sobre los cambios y que deberían plantearse desde el interés popular.

9.1. El Derecho: servicio y acción

No obstante, un conocimiento del derecho (existente y deseado) es un elemento no solamente útil, sino necesario para las agrupaciones ciudadanas. Porque plantea, ciertamente, el contexto en el cual se desenvuelve cotidianamente a nivel individual y colectivo: pero esto debe ser entendido más allá de lo que significa un simple marco de actuación y vivencia, en general -por desconocido- poderoso y externo; plantea límites y también posibilidades de su presencia creadora en la ciudad. Desde este punto de vista, el Derecho es un área-servicio para los sectores populares y sus organizaciones, pero también un área de

acción que debe asumir como responsabilidad propia, a igual título que la reivindicación de agua y alcantarillado, por ejemplo.

9.2. Situación de la legislación urbana en el Ecuador

Según Alberto Wray, ¹⁵[...] existe una copiosa legislación que trata múltiples aspectos de la vida urbana, [pero] no se ha desarrollado en el Ecuador un «derecho urbano». Esto es evidente, señala este autor, al analizar cualquiera de las áreas más importantes de la vida de las ciudades.

Por ejemplo, respecto de la propiedad y el uso del suelo urbano, se presenta una "duplicidad" de normas. De acuerdo con el Código Civil, rige "el arbitrio del propietario en cuanto al destino y forma de aprovechamiento de sus bienes". No obstante, "debe[...] conciliarse [también] con las regulaciones municipales inherentes a la planificación de la ciudad" regidas, en cambio por la idea de un aprovechamiento "racional" de la tierra urbana en interés común, que debería subordinar al arbitrio del propietario individual. "Pero como las regulaciones municipales tienen una jerarquía inferior a la ley", su aplicación debe regirse en realidad a lo establecido en el Código Civil.

Algo similar ocurre con las leyes sobre el ambiente urbano, cuya competencia es asignada a diversas instituciones del gobierno central por la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. No obstante, la Ley de Régimen Municipal asigna competencias a las municipalidades para "velar por el fiel cumplimiento de las normas legales sobre saneamiento ambiental".

14 Síntesis de los documentos presentados en el taller: "Interés y Necesidad de un Nuevo Derecho Urbano en el Ecuador", CIUDAD-ILDIS, 1991.

15 Wray A., "De la legislación urbana al derecho urbano" (extracto), en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 8-11, subrayado en el original.

Así, pues, abunda Ramón Torres 16, "Disposiciones legales relativas a lo urbano se hallan contenidas en la Constitución, el Código Civil, la Ley de Régimen Municipal, en ordenanzas, reglamentos, resoluciones administrativas, ley de inquilinato, ley de propiedad horizontal, ley del Banco y Junta de la Vivienda, ley de mutualistas, ley de cooperativas, etc.", todo lo cual, obviamente, "impide una aplicación armónica y faculta potestades legislativas [y de acción] a un sinnúmero de órganos e instancias administrativas"

Pero la confusión mayor reside quizá, para Wray, al interior mismo de las normas y regulaciones elaboradas por las propias municipalidades. En efecto, dice Wray, según la Ley de Régimen Municipal incumbe al Concejo el rol de legislador seccional. Pero -según indicábamos recién- "[l]as ordenanzas y reglamentos municipales ocupan [...] un lugar inferior a la ley en la jerarquía normativa" Esto, según Wray, ha llevado a que las ordenanzas, de tan minuciosas, "desciendan a detalles ínfimos". por un "afán de preverlo todo".

Además, a la profusión de leyes y normas se añade la superposición derivada de que las nuevas ordenanzas "derogan sólo genéricamente a «cualquier norma que se le oponga»"; de esta manera resulta difícil establecer cuáles de ellas se encuentran vigentes en un momento determinado. Lo que ocurre incluso con los planes reguladores 17.

Al decir de Ramón Torres, todos estos problemas tienen causas más profundas. En primer lugar y por sobre todo, "un distanciamiento entre los sistemas jurídicos codificados y la realidad en donde se deben aplicar", que se traduce en una crisis de la legalidad urbana que se agrava por deficiencias y vicios del propio accionar judicial.

9.3. Pensando en un nuevo derecho urbano

Todo esto nos lleva a una conclusión fundamental: "Interesa [...] desarrollar una racionalidad jurídica articulada con los procesos sociales, [...] [lo que] significaría identificar [...] [el derecho urbano] como parte del conjunto de reivindicaciones sociales" y reconciliarlo con la realidad.

En este camino es indispensable "identificar nuevos sujetos de derechos" y diferenciar "el Derecho socialmente imperante y el Derecho formalmente impuesto". Esto, según un Colectivo de dirigentes barriales¹⁸ requiere reconocer la necesidad de una activa participación popular, dado que en la práctica de los sectores subalternos existen elementos para un nuevo Derecho urbano que iría en función del interés de las mayorías.

Nuevo Derecho Urbano - interés de las mayorías. Esta ecuación, de acuerdo con Ramiro Larrea¹⁹, implica "superar el bloqueo institucional del aparato estatal al servicio de un grupo privilegiado", en la medida en que para ello se requiere "cambiar la normativa legal", entre otras cosas.

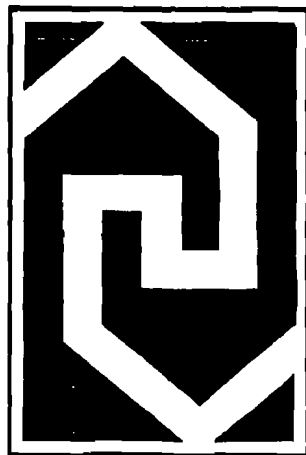
Sólo así, en consecuencia, el derecho urbano resguardará el derecho de todos y cada uno a vivir en la ciudad, lo cual, ciertamente, va más allá de lo estrictamente legal.

16 Torres R.: "Interés y necesidad de un nuevo derecho urbano en el Ecuador", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 12-15.

17 Ver: Carrión F.: Quito, crisis y política urbana, El Conejo-Ciudad, Quito, 1987

18 Colectivo de dirigentes barriales: "Participación popular en la creación del derecho", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 16-19.

19 Larrea Santos R.: "El derecho urbano desde la visión del jurista", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 20-23.



FORHUM

CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR CEHAP
Carrera 65 con Calle 64 Autopista Norte
Apartado Aéreo 1779 / Medellín Colombia
Teléfono (574) 2300040 / Fax (574) 2309630. 2302029

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD CIUDAD
Av. La Gasca 326 y Carvajal
Casilla postal 8311, Quito Ecuador
Teléfono 230192 / Fax (5932) 402362

**CENTRO DE INVESTIGACION Y
ASESORIA POBLACIONAL CIDAP**
Máximo Abril 551 Jesús María Lima Peru
Teléfono 330986 / Fax (51-14) 333470

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD
ECONOMICA Y SOCIAL CERES**
Av Guillermo Uriguidi No. E 1570. primer piso
Casilla postal 949 / Cochabamba Bolivia
Teléfono (591-42) 32442 / Fax (591-42) 32310