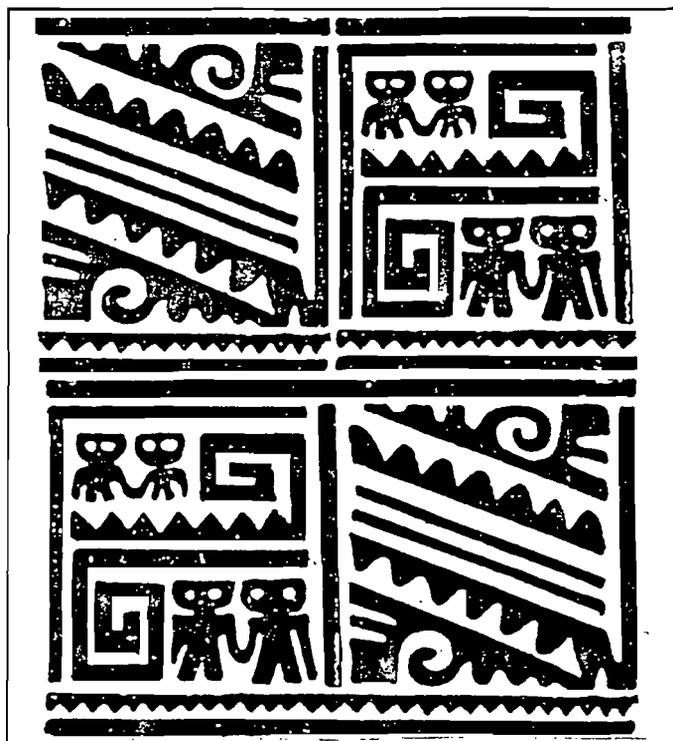


SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

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".

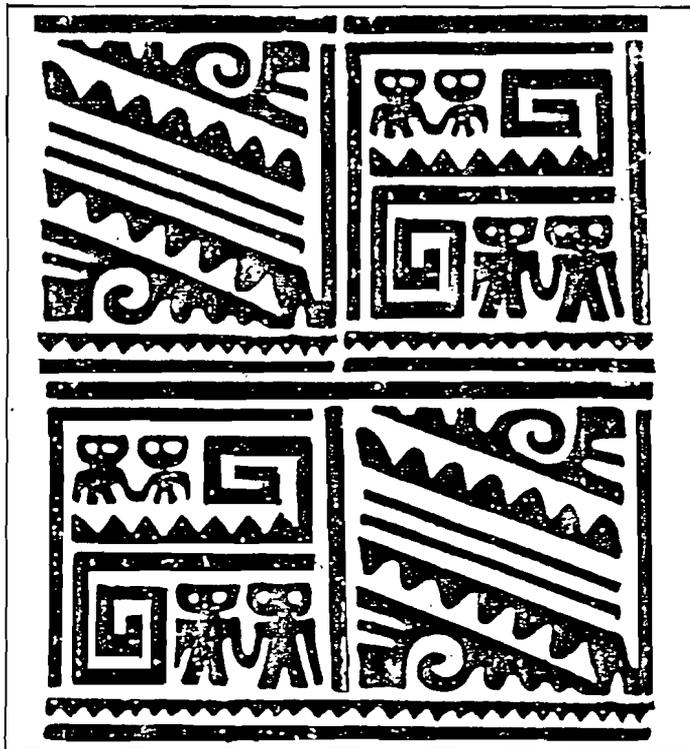
Con el afán de aportar en esta tarea, los investigadores del Centro de Investigaciones CIUDAD presentan este trabajo que recoge un conjunto de ensayos cortos que tratan sobre algunos elementos teórico-metodológicos que sirvieron de guía en los trabajos investigativos y de formación de recursos humanos 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

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 cantonal⁷. 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 opia 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.