

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL
2000-2002**

TESIS

**El Comercio informal del Centro Histórico de Cuenca:
Conflictos y alternativas de solución**

**Autor
GONZALO VERGELIN FERREYRA**

**Cuenca
Noviembre de 2006**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL
2000-2002**

TESIS

**EL COMERCIO INFORMAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE CUENCA:
CONFLICTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

DIRECTOR: DR. LAUTARO OJEDA SEGOVIA

**AUTOR
GONZALO VERGELIN FERREYRA**

CUENCA, NOVIEMBRE DE 2006

INDICE
EL COMERCIO INFORMAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE CUENCA:
CONFLICTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

AGRADECIMIENTO	3
INDICE	4
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I MARCO TEÓRICO	9
1. LA INFORMALIDAD Y LOS CONFLICTOS	9
1.1. LA ECONOMÍA INFORMAL	9
1.2. LA CONFLICTIVIDAD	19
1.3. PATRIMONIO, TURISMO Y EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	24
CAPÍTULO II CONTEXTO	
2.1. RELACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL DE CUENCA Y SU CENTRO HISTÓRICO	30
2.2. MARCO GEOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO GENERAL	30
2.3. CIUDADANÍA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	36
2.4. RESEÑA HISTÓRICO CONTEXTUAL DEL PROCESO DEL COMERCIO POPULAR INFORMAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE CUENCA	43
CAPITULO III INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ÁREA	53
3.1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DEL ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN	53
3.2. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR 9 DE OCTUBRE	55
3.3. CARACTERIZACIÓN DEL COMERCIO POPULAR DEL SECTOR	74
3.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:	84
CAPITULO IV ANÁLISIS DEL CONFLICTO Y PROPUESTAS	89
4.1. PRINCIPALES ACTORES DEL CONFLICTO EN EL ÁREA DE ESTUDIO	89
4.2. PROPUESTA DE DESARROLLO PARA LA 9 DE OCTUBRE	97
4.3. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ULTERIORES	112
BIBLIOGRAFÍA	114
ANEXOS	116
Entrevistas	117
Grupos Focales	172
Fotos	182

CAPITULO IV

EL CONFLICTO, SUS ACTORES Y LAS PROPUESTAS

En esta parte se realiza la descripción de los principales actores reconocidos durante la investigación, sus posiciones e intereses y los conflictos que se identifican. Seguidamente se exponen las líneas generales de la propuesta que la municipalidad está concertando e implementando, y se analiza su viabilidad política, social y económica, su coherencia y sus perspectivas. Por último se considera el principal problema identificado en la zona de estudio: la seguridad ciudadana. Se describe la forma en que la Institución trata el tema y los límites de esta gestión, frente a los que se esbozan políticas de acción participativas para afrontarlo de manera integral.

4.1. PRINCIPALES ACTORES DEL CONFLICTO EN EL ÁREA DE ESTUDIO

La administración actual de la Municipalidad de Cuenca se encuentra realizando el Plan de Ordenamiento General del Cantón. Parte de esa iniciativa es el Plan Especial del Centro Histórico, dentro del cual se proyecta la recuperación del Sector 9 de Octubre, así como del Sector San Francisco, que son los más deteriorados del núcleo tradicional de la ciudad⁸⁴. El programa “Recuperación de Áreas Centrales y Apoyo al Ordenamiento Territorial” tiene tres componentes que son el Físico, el Institucional y el Socio-Económico, este último incluye el proceso de negociación con los vendedores, dado que serán los principales usuarios de las infraestructuras a edificarse, y porque la realización de estos proyectos requiere un alto grado de acuerdo con los comerciantes informales, como eje fundamental que garantice su éxito. Es imprescindible lograr que este actor se apropie del proceso de cambio, a fin de que el mismo responda también a sus intereses.

Aparecen entonces los dos actores centrales del problema que nos ocupa: La Municipalidad de Cuenca y el comercio popular informal, asentado en el sector. La Institución tiene el mandato, la responsabilidad, y consecuentemente, el interés, de

⁸⁴El área de este estudio se limita al barrio de la 9 de Octubre, pero ambos proyectos forman parte de un solo programa “Recuperación de Áreas Centrales y Apoyo al Ordenamiento Territorial”, que es financiado en un 50% mediante un crédito aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

mejorar las condiciones de vida de la población en general y particularmente de la que habita, labora o transita por el Centro Histórico, y específicamente en el barrio 9 de Octubre. Por su parte el comercio popular informal busca mantener y mejorar los servicios que oferta, conservando su habitual forma de vida.

El conflicto se da porque las ventas, que en la actualidad ocupan espacios públicos, deberán ser reubicadas fuera de ellos. El problema se presenta porque en el sector 9 de Octubre existe desorden y una situación de conflictividad agravada por el grado de inseguridad ciudadana existente, situación que puede ser mejorada a través del ordenamiento urbano. Otra visión es la que se puede dar desde el lado de la informalidad. Muchos procesos involucrados en estas ventas son informales y el proyecto no pretende formalizarlos. En efecto la municipalidad carece de las facultades necesarias para lograr tal objetivo. Lo que si está dentro del campo de sus posibilidades es ordenar los espacios que administra, para que éstos den facilidades a todos los habitantes de desarrollarse en ambientes más habitables. La otra mirada es la del tema social. En una situación de desempleo y subempleo nacional, el bienestar de las familias que actualmente venden formal o informalmente en los mercados y sus alrededores y en espacios públicos, es un tema que, lejos de ser ajeno al gobierno local es, por el contrario, motivo de honda preocupación.

Se está ante una situación en la que es necesario conciliar el derecho a trabajar que tienen los vendedores, con el derecho a utilizar esos espacios en forma racional, que tiene toda la ciudad de Cuenca. Ese es uno de los grandes objetivos de este proceso: Mejorar las condiciones de compra-venta de los sectores involucrados, mediante la organización de espacios adecuados que permitan el desarrollo de esta actividad y de las otras que el sector demanda; así como mejorar la relación de los actores directamente e indirectamente involucrados en esta actividad con el Centro Histórico, mediante su incorporación a actividades de carácter cultural y educativo, relacionadas con el patrimonio cultural, tangible e intangible de Cuenca. Todo esto bajo un proceso amplio de concertación.

Según el Alcalde de Cuenca, Ing. Marcelo Cabrera, en este proceso de concertación, además del diálogo con los comerciantes, es importante contar con el criterio de las universidades, las facultades de Arquitectura, Diseño, Ingeniería, Economía, así como el de las cámaras de comercio y turismo. “En Cuenca todavía tenemos la suerte de poder enriquecer las propuestas municipales con la opinión de dirigentes y otras personas... son proyectos para la ciudad, y la ciudad no la hace sólo el Alcalde, la ciudad la hacemos todos”⁸⁵, comenta.

Las entidades y funcionarios encargados del desarrollo del componente físico⁸⁶ del programa, por ser algunos de ellos profesores de la Universidad de Cuenca en las facultades antes mencionadas, se podría decir que cuentan ya con los conceptos de tales instituciones. Sin embargo la Municipalidad de Cuenca no ha puesto oficialmente en debate estas propuestas a ese nivel, porque se considera más estratégico desarrollarlas en acuerdo con la población beneficiaria y las entidades crediticias. En ese sentido ya se han adelantado acuerdos que hoy aseguran la factibilidad de su ejecución.

En la parte social referente al proceso de concertación, entre las acciones más significativas hay que destacar que se han realizado tres talleres de capacitación en manejo y facilitación de diálogos⁸⁷, en los que han participado un total de 34 funcionarios de las direcciones municipales Administrativa, de Control Urbanístico, Educación y Cultura, SEGEPLAN, Fundación El Barranco, Guardia Ciudadana y Consejo de Seguridad Ciudadana⁸⁸.

Con el apoyo de estos funcionarios se pudo coordinar y realizar una primera serie de 20 talleres participativos con aproximadamente 500 comerciantes de base y sus respectivos dirigentes. Estas reuniones sirvieron para exponer las propuestas iniciales, hacer la escucha activa a los comerciantes, recoger sus posiciones y criterios y posteriormente se

⁸⁵ Ver entrevista Ing. Marcelo Cabrera Palacios, Alcalde de Cuenca. En Anexos código **MC 28 V 06 – pp.118**

⁸⁶ Estas entidades son la Fundación Municipal El Barranco y la Secretaría General de Planificación – SEGEPLAN.

⁸⁷ Estas capacitaciones fueron facilitadas por el Dr. Juan Dumas, Director de “Fundación Futuro Latinoamericano”, entidad experta en el tema, contratada para el efecto.

⁸⁸ Todas estas entidades municipales tienen participación en el proceso y sus funcionarios capacitados han apoyado al Equipo Técnico en la facilitación de los diálogos.

coordinó la incorporación de todas las propuestas posibles. De esta manera se lograron acuerdos generales de apoyo a la propuesta de Rehabilitación del Sector 9 de Octubre.

Estos procesos han permitido identificar a los principales actores que tienen relación directa con la problemática e identificar sus roles e intereses, así como establecer el poder que tienen para facilitar o impedir que se lleven adelante las acciones de recuperación⁸⁹.

Matriz de análisis

Para analizar este asunto se ha construido una matriz en la que se considera a los actores, roles, intereses y poder (relativo al manejo de información, conocimiento, medios económicos y políticos o de liderazgo); se dimensionan o analizan los resultados alcanzados a través de sus acciones. Mediante este ejercicio se identifican las fuerzas positivas, es decir, aquellas que impulsan o favorecen el éxito de las acciones transformadoras, las fuerzas negativas que en mayor o menor medida ponen obstáculos para su realización, y fuerzas con un poder intermedio entre las dos anteriores.

En este ejercicio de análisis fue importante considerar los siguientes hechos:

- La existencia de un conjunto de actores que intervienen o influyen en las acciones.
- Todos los actores juegan roles diferenciados aunque, muchas veces, complementarios, otras veces contrarios o contraproducentes.
- Existen factores de contexto que influyen en el nivel de participación e influencia de los actores.
- Los actores pueden tener intereses contradictorios entre sí, pero también pueden formar alianzas.
- Sus intereses serán los que determinen el conflicto o la negociación.

Los actores

⁸⁹ Gonzalo Vergelin, autor de esta tesis, trabaja para la Municipalidad de Cuenca como asesor y coordinador operativo del proceso de concertación.

- Se debe identificar como actor a cada uno de los grupos que intervienen o influyen de alguna manera en el proceso.

Los intereses

- Son los objetivos reales perseguidos por el accionar del actor.
- La mayoría de las veces, deben manejarse suposiciones respecto de cuál es el interés real de ciertos actores.

Jerarquización del poder

- No todos los actores tienen el mismo grado de poder, manejan los mismos recursos, o ejercen el mismo grado de influencia.
- Para jerarquizar el poder de los actores se recurrió a una escala simple de corto rango: Alto, Medio, Bajo.

MATRIZ DE ACTORES. SECTOR 9 DE OCTUBRE

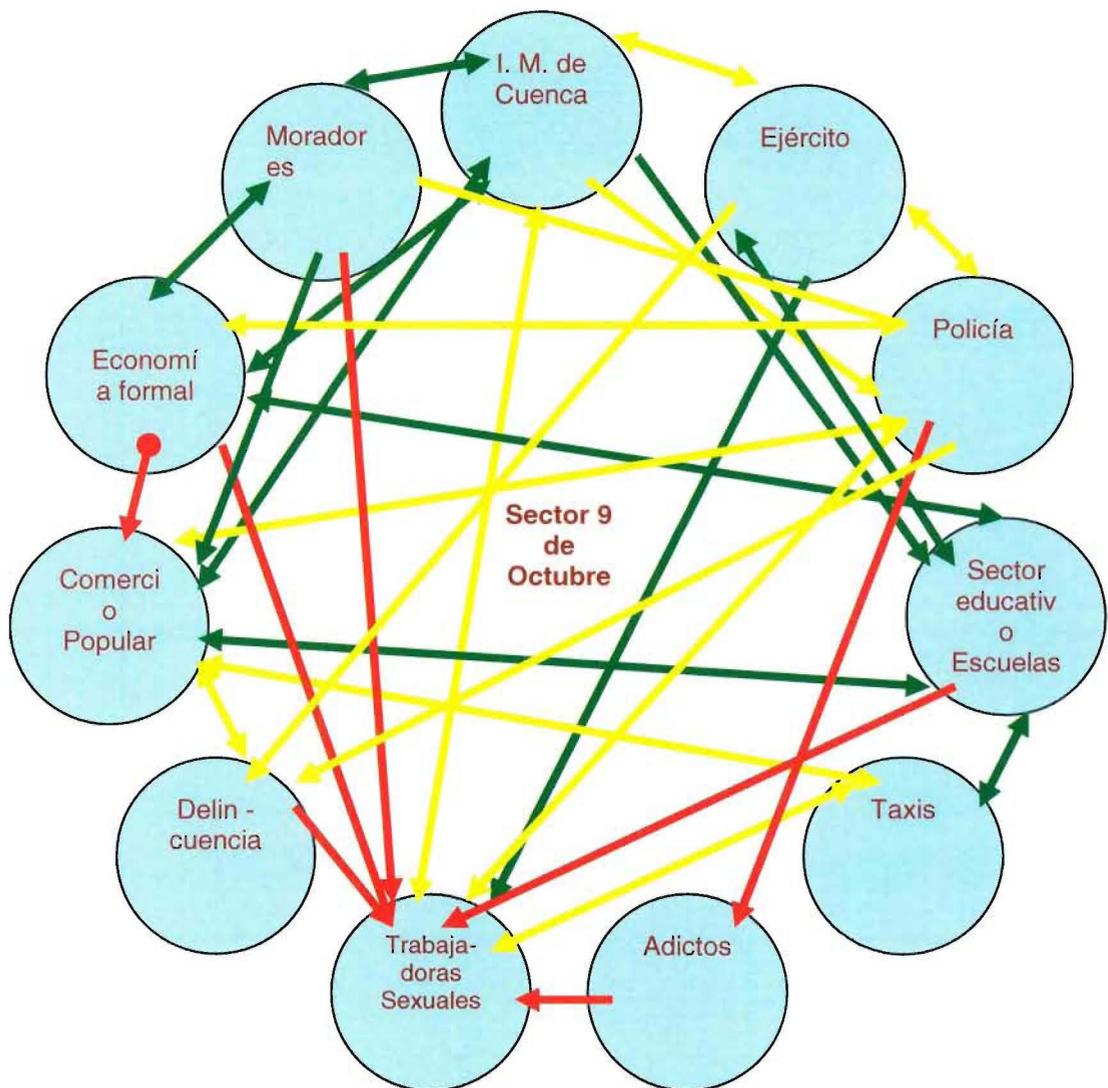
Actor	Rol	Interés	Acciones	Poder
Municipalidad de Cuenca	Facilitar la recuperación urbana y el ordenamiento	Mejorar condiciones de vida de la ciudadanía	Concertación, planificación y ejecución obras	Alto
Comercio Popular informal	Genera trabajo y da servicios	Mantener y mejorar sus servicios	Dialoga sobre nuevas condiciones	Alto
Economía formal	Crea empleo y da servicios	Mantener y mejorar sus servicios	Participa en reuniones del CSC y pide más seguridad	Medio
Organización barrial Moradores	Representar a los habitantes	Obtener mejoras para el barrio	Convocatoria a moradores y gestionar mejoras	Medio
Trabajadoras Sexuales	Sobrevivencia	Reinserción social y laboral	Presentan proyecto y solicitan apoyo a instituciones	Bajo
Policía	Seguridad ciudadana	Mantener el orden público	Patrullaje, acción antidelictiva	Alto
Ejército	Seguridad Nacional	Apoyar la seguridad ciudadana y el desarrollo socioeconómico	Apoyos puntuales en acciones anti delictivas apoyo reinserción TS ⁹⁰	Alto
Infractores delincuentes	Atentan contra la seguridad ciudadana	Mantener el desorden en el espacio público para facilitar su actividad	Obstaculizan el cambio	Bajo
Alcohólicos y drogadictos	Desear superar enfermedad	Recuperación personal	Organizaciones de AA y NA	Bajo
Sector educativo escuelas colegios	Educar	Que mejoren establecimientos educativos y condiciones	Impulsa proyectos sociales con estudiantes	Medio

⁹⁰ El programa de reinserción social y laboral de trabajadoras sexuales recibe apoyos puntuales del Ejército y el Hospital Militar.

		del barrio		
Transportistas Taxis	Dar servicio de transporte	Mantener sus servicios	Ninguna	Medio

Una vez identificados los actores, y jerarquizados según su importancia y grado de poder, se pueden ubicar gráficamente y tipificar las relaciones existentes entre ellos.

MAPA DE ACTORES



Simbología de las líneas entre actores

- ◆ Con línea verde las relaciones positivas, aquellas que impulsan o favorecen el éxito de las acciones transformadoras
- ◆ Con línea color rojo, las fuerzas negativas, que mantienen la situación actual u oponen obstáculos al cambio
- ◆ Con línea color amarillo, relaciones negativas de menor intensidad que las rojas, conflictivas, débiles, o que implican a pocos elementos de los actores.

Análisis

En el mapa de actores los colores guardan relación con tres tipos diversos de relaciones existentes entre ellos, mismas que favorecen o perjudican, en mayor o menor medida, las acciones transformadoras para favorecer la recuperación del Sector 9 de Octubre y el Centro Histórico de Cuenca.

Se observa que hay 31 relaciones en total, de las cuales 12 son verdes es decir que son favorables al proceso de transformación, 13 son amarillas es decir poco beneficiosas o medianamente contraproducentes, mientras que las 7 restantes, señaladas con rojo, son negativas y obstaculizan las acciones por el cambio. Se puede notar que en la parte inferior del mapa se encuentran tres actores conflictivos y de bajo poder, los delincuentes, las trabajadoras sexuales y los adictos. Pese a sus condiciones negativas estos actores han sido considerados porque son ellos, o la reacción social en su contra, los que generan la necesidad de cambio, recuperación o regeneración.

La Municipalidad interactúa positivamente con varios actores, en modo especial, con el comercio popular o informal, que se encuentra ubicado en el mercado 9 de octubre, la plaza Cívica, plaza Rotary y las calles aledañas, sector con el cual se han avanzado conversaciones sobre los cambios físico-arquitectónicos y se implementan acciones de tipo cultural y educativo. Igualmente hay relaciones positivas, pero que deben profundizarse más, con el sector formal de la economía del barrio, los moradores y con el sector educativo.

Hemos tipificado con rojo la relación del sector de la economía formal con los comerciantes informales porque los primeros se sienten víctimas del desorden y la delincuencia que favorecen los informales y denuncian que los dirigentes del mercado son parte de una mafia delincencial vinculada al tráfico de drogas y los asaltos⁹¹.

Se tipifica con amarillo la relación municipalidad - trabajadoras sexuales porque el apoyo a su proceso de reinserción es mínimo. Tan sólo se hace algo de acompañamiento y se da apoyo moral desde el Proyecto 9 de Octubre. Ellas han rechazado la posibilidad de que la Dirección de Desarrollo Social de la Ilustre Municipalidad de Cuenca intervenga en su proceso. Hay que destacar que ellas han manifestado su voluntad de cambio, lo cual constituye un ejemplo que debe ser apoyado y divulgado a fin de que la ciudadanía cuencana se sensibilice y valore esta decisión, como aporte al proceso de recuperación social del barrio. Ellas se ubican como sector vulnerable porque son madres sin hogar, que viven en la inestabilidad, son migrantes, desarraigadas de sus lugares de origen. Adicionalmente entre ellas hay 2 mujeres especiales⁹². Ellas mantienen varias relaciones tipificadas con el color rojo porque están basadas en la estigmatización, la condena, la exclusión social o el uso y abuso de su condición, y por tanto no favorecen al cambio, sin embargo también han desarrollado una relación o alianza tipificada con el color verde, con el Ejército, que apoyaría su deseo y proceso de reinserción social y laboral⁹³, se tipifica con amarillo la relación de la trabajadoras sexuales con la policía porque muchas veces son agredidas por elementos de tropa que las detienen ilegalmente y las dejan poco después, luego de sacarles dinero a cambio de su libertad, sin embargo tendrían apoyo a su proceso de reinserción por parte de ciertos oficiales altos que en el pasado han participado en su capacitación como profesores, con mucha altura y respeto⁹⁴.

⁹¹ Ver Grupo focal 3 con empresarios formales.

⁹² Sordo mudas, sin ningún tipo de proceso médico de apoyo a su integración social.

⁹³ En el documento anexo del Grupo Focal I se recogen sus posiciones expresadas en el marco de un taller participativo realizado por Gonzalo Vergelin con la colaboración de la Lic. Yolanda Gómez y la participación de 8 mujeres.

⁹⁴ En la entrevista a Mns. Luna Tobar código AL 12 VII 06 – pp.136

Entre el comercio popular y la delincuencia se ha establecido una relación amarilla porque se conoce que entre algunos delincuentes y algunos comerciantes existe complicidad. Lo mismo sucede entre la policía y la delincuencia.

En el mismo tipo se ha ubicado la relación entre el comercio popular y los taxis debido a que entre estos son frecuentes las disputas por los espacios públicos que ocupan. De otra parte hay actores que no han logrado establecer una relación positiva o de colaboración con la policía. Existe por tanto una relación débil, de desconfianza. En este caso se encuentra el comercio popular, la economía formal, moradores, el Ejército, la delincuencia y la Municipalidad. Esta última se encuentra en igual situación en relación al Ejército.

Todas las relaciones que hoy se ubican en los tipos negativos, amarillo y rojo, que no contribuyen al proceso de cambio, pueden llegar a evolucionar o cambiar hacia una relación positiva. Esta posibilidad hay que potenciarla con el trabajo social participativo que vincule al gobierno local con otros actores y a estos entre sí.

Los principales actores del conflicto, la Municipalidad de Cuenca y el comercio popular informal, gracias al diálogo y a la firma de acuerdos, han convertido esta situación, inicialmente conflictiva, en un proyecto de desarrollo en el que sus principales preocupaciones e intereses coinciden y esto los vincula positivamente para seguir afrontando muchos temas que hay que dialogar y solucionar en la marcha.

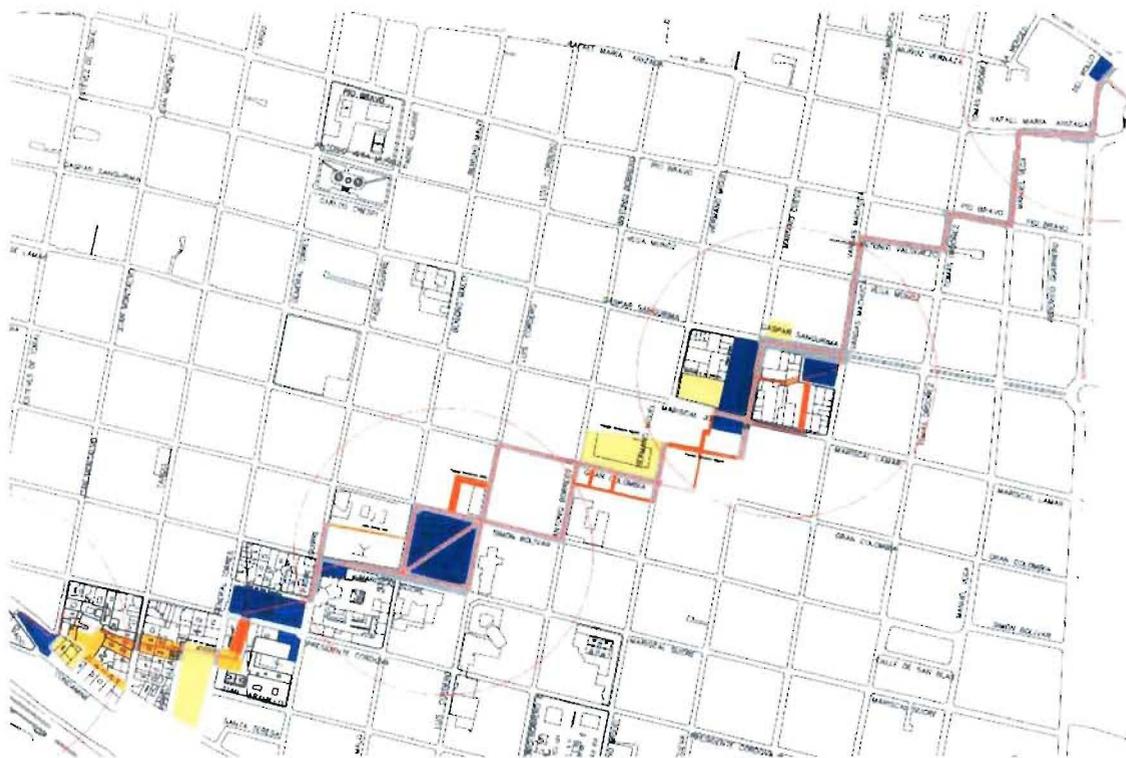
4.2. PROPUESTA DE DESARROLLO PARA LA 9 DE OCTUBRE

La “9 de Octubre”, se reconoce como una zona conflictiva pero a la vez llena de potencialidades. En ella se descubren un sin fin de texturas, colores, sabores, dados por sus artesanías, trajes típicos, alimentos. Mucha de su gente aprecia el lugar que los alberga, pero al igual que el resto de ciudadanos, exigen acciones que se podrían promover para mejorar la calidad de vida de quienes tienen allí su domicilio, trabajan o estudian en la zona, de quien la recorre, o de aquellos que simplemente la atraviesan.

Este sector de excelente ubicación, es el epicentro de varias actividades sociales, económicas, culturales e incluso políticas; sitio estratégico para considerarlo e intervenirlo dentro de un esquema de ciudad, a la cual se incorpore mediante una propuesta guiada por una visión fresca e innovadora, que lo muestre como un lugar atractivo para propios y turistas, una especie de paseo urbano que explote las características del sitio, rescatando su valor simbólico y de identidad.

En este marco y como respuesta a las necesidades de conservación y desarrollo socioeconómico del Centro Histórico, la Municipalidad trabaja por su recuperación integral y para esto se plantean algunos proyectos de readecuación física urbanística, orientada a la promoción y el mayor desarrollo del turismo patrimonial. Entre estos hay que mencionar al “Proyecto El Barranco” que se emplaza en el límite sur del Centro Histórico y consiste en un recorrido por las orillas del río Tomebamba (acceso suroeste de la ciudad, antiguo camino con dirección a Lima); el “Proyecto de la calle Rafael María Arízaga”, mediante la recuperación de este eje tradicional, propone un corredor turístico en el límite norte del Centro Histórico (acceso noreste de la ciudad, antiguo camino con dirección a Quito).

Otro proyecto, planteado para más largo plazo, es el denominado “Diagonal del Centro Histórico”, el cual obedece a un estudio de los planos históricos de la ciudad y permite identificar un recorrido comercial, religioso y público, que pretende ser recuperado. Este se puede visualizar en el siguiente mapa:



Se iniciaría el recorrido por el sur, desde el barrio San Roque, que se conecta directamente con el “Proyecto El Barranco”; recorreremos por la Plazoleta El Vado, hasta llegar a la Calle Larga; seguimos al Mercado 10 de Agosto y la Plaza San Francisco; pasamos a la Plaza de las Flores y al Parque Calderón; avanzamos por el Pasaje Hortensia Mata, hasta la calle Luis Cordero; desde este lugar podemos dirigirnos a la Iglesia San Alfonso o, por la calle Gran Colombia, hasta el Pasaje de los Correos y la Plazoleta Toulop; de aquí accedemos al Colegio Febres Cordero, para pasar por el centro de la manzana, que se conecta con la Plazoleta Hermano Miguel, el Mercado Nueve de Octubre y la Plaza Cívica; nos conectamos con la Plaza Rotary a través del pasaje que las une; bajamos por la calle Gaspar Sangurima y subimos por la calle Manuel Vega hasta la Iglesia San José, que se enlaza con el “Proyecto de la calle Rafael María Arízaga”, para finalmente llegar al barrio El Rollo, que es la antigua salida a Quito. En el mapa se puede visualizar este proyecto

Plazas y espacio público

En el sector 9 de Octubre se plantea la recuperación de las plazas del sector, que estarán conectadas entre sí a través de espacios de circulación amplios, facilitados por una plataforma única con pisos de piedra y cerámica. Las plazas intervenidas contarán con

espacios confortables, dotados de mobiliario urbano, baterías sanitarias y señalización específica.

Plazoleta Hermano Miguel

Esta Plazoleta es reciente y sirve eventualmente como sede de pequeñas presentaciones artísticas, por lo cual se pretende que las intervenciones incentiven y fortalezcan este uso. El diseño guarda conexión con la concepción de conjunto de toda la zona. Se unirá físicamente a través de la plataforma única con la Plaza Cívica, permitiendo formar una “gran plaza”.

Plaza Rotary

Esta Plaza es reconocida por las ventas al aire libre de artesanías, como cerámicas, tejidos, artículos en hierro, madera, entre otros. La propuesta implica la reorganización de los comerciantes ubicados en la plaza y la readecuación de 96 puestos de venta, organizados en grupos según el tipo de giro comercial.

En la parte posterior de la Plaza se plantea una zona de estancia, con árboles y bancas, la misma que conectará con las demás plazas y espacios públicos, a través de sendas ampliadas para la circulación peatonal y la habilitación del pasaje que la une directamente con el área de la Plaza Cívica y el parqueadero subterráneo.

Plaza Cívica

Actualmente esta Plaza está ocupada por vendedores y una zona de aparcamiento. Se propone despejarla y construir una zona de estacionamiento subterráneo para 120 vehículos aproximadamente.

Una vez despejada la Plaza, se plantea la realización de actividades culturales (teatro, danza, etc.) diurnas y nocturnas, coordinadas con el Departamento de Cultura de la I. Municipalidad de Cuenca.

El proyecto tiene como objetivo integrar el Mercado 9 de Octubre con la Plaza Cívica y la Plaza Rotary, para finalmente formar parte de la diagonal comercial hacia la calle Rafael María Arízaga y hacia El Barranco.

Mercado “9 de Octubre”

En el edificio del Mercado 9 de Octubre, considerado un bien patrimonial, se plantea la eliminación de elementos que al momento bloquean sus fachadas, obstaculizan la circulación y entorpecen el desarrollo de las actividades anexas del sector.

La remodelación contempla también la construcción de tres plantas arquitectónicas: una a nivel del parqueadero subterráneo de la Plaza Cívica, otra a nivel actual y un mezanine.

El Mercado contará con puestos de ventas para productos “perecibles” (frutas, verduras, carnes, etc.), además de bodegas, cámara fría, montacargas, una zona para carga y descarga de productos, baterías sanitarias, enfermería y áreas destinadas a la administración.

Vías y Aceras

La plataforma única facilitará la movilidad de la población y de grupos vulnerables como discapacitados y ancianos. Además se logrará la unificación de espacios, mejorando la circulación peatonal.

La plataforma única se extiende a las calles aledañas que forman parte del proyecto, de manera protagónica el trecho de la Av. Gaspar Sangurima, que inicia en la Calle Hermano Miguel y se extiende hasta la Av. Huayna-Cápac, donde se ha conformado un eje visual con presencia de vegetación y mobiliario urbano.

Reubicación temporal

Una de las acciones previas al inicio de los trabajos físicos, es la reubicación temporal de los comerciantes en el mismo sector de la 9 de Octubre. La Municipalidad dotará de casetas o puestos de venta provisionales, de fácil instalación y retiro, por el tiempo que dure la remodelación del sector.

Centro Comercial Popular

Para mejorar la comercialización de los productos “no perecibles” (ropa, zapatos, bisutería, etc.), se plantea la construcción de un Centro Comercial Popular en los terrenos ubicados en la Av. Gaspar Sangurima y la calle Mariano Cueva, que contará con dos plantas para la venta y una tercera destinada a servicios sociales (guardería, comedor popular, consultorio médico, biblioteca, sala de uso múltiple).

Actualmente el núcleo central del sector "9 de Octubre" lo constituye el edificio del mercado de la zona, construido en 1930.

Proyectos sociales

En el ámbito socioeconómico se plantean algunos proyectos en respuesta a las demandas y requerimientos de la población vinculada a la actividad del comercio popular informal y al barrio, entre las que están:

Centro de Desarrollo Infantil: para ofrecer a niños de 0 a 5 años y sus familias un espacio de prevención, protección y estimulación que les garantice su desarrollo integral.

Pacto ciudadano por la seguridad en el barrio 9 de Octubre: proyecto orientado a articular a las organizaciones sociales, tanto barriales como del mercado y los comerciantes informales de las áreas adyacentes, para construir acuerdos de intervención en el manejo de conflictos y hacer de la 9 de Octubre un territorio de paz.

Por otra parte se deberá promover y fortalecer el derecho a una vida libre de violencia a través de acciones de prevención, solución pacífica de conflictos, detección y atención de la violencia intrafamiliar.

Proyecto Cultural: para fomentar y motivar el desarrollo de actividades, artísticas culturales en la zona. Como antecedente en el mes de febrero de 2006 se realizaron recorridos culturales con guías dirigidos a los 500 comerciantes del mercado, plazas y calles del sector 9 de Octubre. Adicionalmente se realizaron obras de teatro en las plazas, recuperación de juegos tradicionales y talleres de lectura con niños(as) en los espacios públicos.

Proyecto Educativo: para potenciar las capacidades y prevenir el deterioro humano en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de alto riesgo a través de un programa educativo, que prevé apoyo pedagógico para estudiantes y la implementación de una biblioteca pública con espacios para el estudio y la enseñanza - aprendizaje.

En resumen se busca hacer del espacio público, un espacio de diálogo e identidad de la población que vive en la zona y de los comerciantes, apoyando y desarrollando la vigencia del derecho a una vida libre de violencia.

Por último, la complejidad de la problemática social y la falta de información al respecto exigen realizar el proyecto de **Observatorio Social**, con el objetivo de realizar la recopilación, investigación e interpretación de los datos sobre la problemática social, presente en la zona.

4.3. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La preocupación de la población por la inseguridad conectada directamente con hechos de violencia en el área de este estudio, es sumamente alta, y se reconoce como un problema que se estaría incrementando en Cuenca y en todas las ciudades del país.

Es importante conceptualizar los términos de violencia y de seguridad ciudadana. Se puede decir que la seguridad ciudadana busca mediante un sistema coordinado de acciones⁹⁵, prevenir, contrarrestar y reducir los riesgos de que cualquier individuo o grupo experimenten la violencia causada por el uso intencional del poder o la fuerza, realizado por una o varias personas, que la sometan al maltrato, presión, sufrimiento, manipulación u otra acción que atente contra su integridad tanto física como psicológica y moral. Es decir que trata de impedir o reprimir actos ejercidos con el propósito de obtener fines contrarios a la voluntad de las víctimas.

El Dr. Lautaro Ojeda señala que “la violencia es una adulteración de las relaciones humanas permitida o recreada por las distintas instituciones sociales: familia, escuela, cárceles, policía, etc. Es el producto de una relación social particular de conflicto que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios. Sus actores pueden ser individuales o colectivos y desempeñar un papel activo o pasivo en la relación”⁹⁶.

A la luz de esta conceptualización podemos reflexionar que las relaciones *humanas* no son en si mismas relaciones de violencia pero desgraciadamente somos las personas “humanas” las que permitimos a través de nuestras actitudes e instituciones su recreación, porque histórica y culturalmente no manejamos los conflictos con formas alternativas a la violencia. Así vemos que la familia suele ser el primer núcleo de relaciones humanas en el que se ejerce la violencia como mecanismo principal para resolver todos los conflictos. Se imponen los padres sobre los hijos, los adultos a los menores, los maridos a las mujeres, etc. Es decir que se ejerce la ley del más fuerte.

Como se puede ver el tema es sumamente amplio y complejo, y la violencia tiene diversidad de causas que pueden estar en las estructuras sociales, como son la desigualdad, el racismo, el autoritarismo, o en situaciones como el consumo de drogas y alcohol, combinado con la tenencia de armas, y la impunidad o la ineficiencia de las instituciones encargadas de velar por el orden público y la seguridad.

⁹⁵ En Cuenca el Consejo de Seguridad Ciudadana coordina y articula a una serie de instituciones que realizan las acciones operativas de respuesta ante las emergencias.

⁹⁶ Ojeda Segovia, Lautaro. “SEGURIDAD CIUDADANA, SOCIEDAD Y ESTADO”. Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Quito, 2006. pp.101

Otro punto que nos aclara el mismo autor es que la violencia no es fruto de la falta de control o vigilancia, sino que es un problema integral que tiene relación directa con la desigualdad económica. Sin embargo no es causado por la pobreza necesariamente sino más bien consecuencia de la exclusión social y la falta de oportunidades.

La evolución del concepto de seguridad ciudadana

La seguridad vista como un tema de competencia del Estado ha tenido un proceso de cambio o evolución desde la “seguridad nacional” hasta la seguridad ciudadana, de la que tanto se habla en la actualidad. La primera estaba basada en la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana, impulsada por ese país para manejar acciones militares y un mismo pensamiento militar a nivel regional en lo relativo a la defensa que debía garantizar la integridad territorial frente al enemigo externo y la seguridad ante el enemigo interno, para mantener el orden público, aquí se apuntaban las posiciones antiinsurgentes. La seguridad ciudadana, en cambio, se entiende que busca garantizar a los individuos frente a los “criminales”. Sin embargo el Estado asume que la defensa de su seguridad tanto interna como externa es la defensa de la sociedad en su conjunto, cuando en muchos casos las fuerzas de seguridad, es decir la policía y los militares, tienen intereses corporativos, distintos a los de la comunidad civil. En tal sentido entendemos que la seguridad ciudadana también debe garantizar los derechos de las personas frente a cualquier abuso del poder por parte del Estado.

Percepciones

Otro punto interesante de abordar es el relativo a las percepciones ciudadanas sobre la seguridad, estas tiene que ver más con la manera en que se sienten las personas, a cómo perciben su seguridad, antes que con la realidad de los hechos que afectan su seguridad personal. En esto tienen gran influencia los medios de comunicación social para muchos de los cuales la violencia y el delito son productos que venden periódicos o aumentan las audiencias sea de radio o televisión. En ciertos casos las políticas públicas también se determinan por la opinión ciudadana medida por encuestas, es decir por las percepciones. Como ejemplo vale mencionar que la opinión pública pide que haya

video vigilancia y su existencia les da la percepción de que su seguridad mejora aunque no necesariamente esto sea así.

Se puede ver que los mecanismos que tradicionalmente usamos para contrarrestar la inseguridad y la violencia apuntan a sus efectos pero no a las causas que la ocasionan. En este sentido una propuesta integral preventiva, tiene que apuntar a incidir primordialmente sobre sus causas más profundas.

Existen muchas formas de violencia pero en este caso se considera primordialmente la violencia delincinencial misma que impone desarrollar políticas y proyectos preventivos y de control que cuenten con la participación activa, tanto de las instituciones encargadas de la seguridad y el socorro, como de la comunidad.

Seguridad ciudadana en Cuenca

La disminución de la violencia y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana para garantizar la convivencia pacífica, requiere una adecuada política de prevención y control, que permita a las personas desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas, con la finalidad de mejorar los niveles de vida en ambientes de orden y tranquilidad. A tal fin se considera imprescindible un trabajo integral y sostenido de los órganos que conforman el sistema de Seguridad Ciudadana del Cantón Cuenca.

A continuación se presentan las líneas generales y los mecanismos con que se organiza el sistema en la actualidad, el cual tiene un enfoque amplio de atención de emergencias. También se sintetiza el Plan de seguridad ciudadana propuesto por el Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca para el futuro inmediato.

Es la Municipalidad la que lidera las acciones de seguridad ciudadana en Cuenca a través del Consejo de Seguridad Ciudadana, entidad que coordina y articula a las distintas instituciones que conforman la red que mediante un sistema de comunicación y acción, brinda respuestas inmediatas a las distintas emergencias de la ciudadanía.

Instituciones que integran el sistema operativo de seguridad, socorro y ayuda social⁹⁷

Sistema de Emergencias 9-1-1: Central a la cual ingresan las llamadas de emergencia y socorros y se transfieren a la institución correspondiente.

Sistema de Video Vigilancia: Son cámaras de video vigilancia instaladas en lugares estratégicos de la ciudad e interconectadas a una central de monitoreo. Estas captan los hechos que afectan la seguridad. Los video operadores hacen el seguimiento de los incidentes delincuenciales o emergencias y pasan la información a las instituciones operativas correspondientes.

Policía Nacional: Tiene diferentes servicios los cuales son los encargados de velar por el orden interno y la seguridad para el normal ejercicio de las actividades cotidianas, metas que debe tener labor policial bajo un concepto de formar un cuerpo policial que pueda dar eficacia a la ley y garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de lo ciudadanos:

Jefatura Provincial de Tránsito: Es la parte encargada del aspecto vehicular

Policía Judicial: Órgano técnico auxiliar de la administración de Justicia encargado de investigaciones, detenciones y operativos

Criminalística del Azuay: Órgano técnico de investigación para la demostración de hechos presuntamente delictuosos, debe aportar pruebas para la identificación de víctimas y autores.

Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia: Se encarga de los procedimientos policiales para la aplicación de la Ley 103 para proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de la familia y los asuntos de violencia intrafamiliar

Dirección Nacional de Policía Especializada en niños, niñas y adolescentes DINAPEN: Planifica estrategias para disminuir los índices de infractores, investiga y actúa en todos los casos en que se afecta a niños y adolescentes y cuando los mismos son víctimas de adultos en casos de abuso sexual, explotación laboral, explotación sexual, mendicidad, callejización.

⁹⁷ En este acápite se toma parte de la información proporcionada por el Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca.

Jefatura Provincial de Antinarcóticos del Azuay: Su tarea es identificar, localizar y neutralizar a las organizaciones y personas que expenden y trafican narcóticos.

Jefatura Provincial de Migración del Azuay: Atención e información sobre requerimientos para viajar, movimientos migratorios, permisos de salida del país, censos para extranjeros, prorrogas a extranjeros.

Servicio de Investigación de accidentes de tránsito SIAT:

Este servicio de Investigaciones actúa orgánicamente con la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres.

Grupo de Operaciones especiales de GOE: Es una Unidad de reacción inmediata, entrenada y capacitada para prevenir, reprimir y neutralizar los actos delictivos.

Unidad de Equitación y Remonta de la Policía Nacional UER: Unidad que realiza trabajos a caballo en Patrullaje de Parques y lugares turísticos, Colaboran con diferentes ONGs que brindan ayuda especializada a niños con problemas psicomotrices y de bajos recursos económicos, por medio de la Hipoterapia.

Jefatura Provincial del Servicio Rural Azuay No. 6: Realiza su trabajo en los cantones, parroquias, recintos debido a la existencia de cuatreroismo.

Unidades de Policía Comunitaria: Son los Puestos de Auxilio Inmediato implantados a fin de contrarrestar el auge delincencial. Esta conformado por personal capacitado con los fundamentos ideológicos teóricos y prácticos que le permiten interactuar con la comunidad local, organizándola en brigadas barriales, actuando conjuntamente para solucionar los problemas de inseguridad en su radio de acción que comprende el barrio, comunidad o localidad en donde habita.

Como se puede observar por el listado de instituciones que hacen el sistema de seguridad ciudadana, vemos que es principalmente un sistema policíaco, que desde el gobierno local trata de apoyar a instancias de la Policía Nacional, pero esa institución es autónoma e independiente del poder del Gobierno Local. Y por ley le compete de manera privativa, el tema de la seguridad, ya que la Constitución Política del Ecuador en su Artículo 183 establece que la Policía Nacional tendrá como su misión fundamental, garantizar la seguridad y el orden público, siendo responsabilidad de las instituciones públicas, nacionales y seccionales apoyar para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

Según el Plan de Seguridad que presenta el Consejo de Seguridad Ciudadana a la Policía Nacional en agosto de 2006 su visión es ser el organismo de apoyo a la Policía Nacional “para que esta sea una Institución sólida, confiable, efectiva y eficiente, de servicio a la ciudadanía, sustentada en principios jurídicos, éticos y morales, con una educación permanente, tecnología moderna, y estructura adecuada; con un recurso humano calificado y comprometido con los intereses de la comunidad, que contribuya a mejorar los niveles de competitividad del país para enfrentar con éxito los retos del futuro”⁹⁸.

Este plan tiene los siguientes objetivos

- Modernizar y fortalecer la capacidad operativa de las Unidades Policiales para reducir los niveles de inseguridad ciudadana.
- Incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad en los servicios policiales.
- Institucionalizar un sistema de control para prevenir y eliminar la corrupción.
- Elevar los niveles de formación humana, cultural y técnica de los miembros de la Institución, para mejorar los servicios.
- Lograr que la Policía Nacional reformule su base legal y su estructura orgánica, que guíen a su acción institucional en el marco de las políticas sociales del Estado.
- Incrementar permanentemente el nivel de satisfacción laboral de los miembros de la Policía
- Asegurar la dotación oportuna de recursos económicos, logísticos y tecnológicos para el cumplimiento de su misión.
- Obtener una mayor cobertura de vigilancia disuasiva en los sectores considerados de riesgo.

⁹⁸ Tomado del “Plan de Mejoramiento de la Seguridad en el Cantón Cuenca”. CSC. Cuenca, agosto 2006. pp.44

Para lograr estos objetivos el Director del Consejo de Seguridad considera que la Policía debe realizar cambios en políticas internas como la de cambiar a su personal de sitio de trabajo anualmente, para poder así contar con una policía desconcentrada en Cuenca cuyos miembros permanezcan en esta ciudad.

Por otra parte se plantea que acciones relativas al mejoramiento de la imagen y credibilidad de la Policía mediante mayores contactos con las comunidades barriales, más participación ciudadana, alarmas comunitarias, brigadas barriales, creación de cuadras y zonas seguras, y otros sistemas participativos, solidarios. Sin embargo el énfasis principal del plan está en el mejoramiento de infraestructuras, mayor cantidad de vehículos, incremento en el número de policías, en la cantidad de armamentos, de vehículos, de chalecos y otros instrumentos operativos para el combate de la delincuencia.

Entonces nuevamente vemos que se apunta a los efectos antes a que a las causas.

Se sugiere adoptar ciertas políticas como el asignar mayor cantidad de recursos a programas de desarrollo social, invirtiendo en campos como la salud, educación, medio ambiente, recreación, cultura, y deportes, entre otros, lo que permitiría tener éxito en la aplicación de otras políticas públicas de seguridad ciudadana. Fomentar acciones que favorezcan la coexistencia pacífica, inclusiva, solidaria, participativa, cívica y respetuosa de la diversidad, mediante una comunicación positiva entre los habitantes de Cuenca para crear un entorno de estabilidad, confianza, y seguridad, donde los habitantes puedan alcanzar un adecuado nivel de vida a través del control efectivo de la violencia en todas sus expresiones. Las actuales condiciones económicas del país, de pobreza, inequidad y exclusión, determinan que cada vez un mayor número de personas ingrese a grupos de alta vulnerabilidad como pandillas, trabajadoras sexuales, mendigos, alcohólicos, y otros, agravando así los problemas de inseguridad. Por ello es indispensable atender integralmente a estos grupos vulnerables, para así contribuir a mejorar la seguridad. Por otra parte es importantísima la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, de género, y maltrato infantil. La violencia intrafamiliar es una

violación de los derechos humanos y un problema de salud pública de la ciudad de Cuenca.⁹⁹

Si los principales problemas delincuenciales presentes en el sector de la 9 de Octubre tienen que ver con la situación de exclusión social en la que viven la mayor parte de los infractores, sería conveniente y factible pensar en programas para lograr la inclusión, rehabilitación o reinserción social y laboral de estos grupos humanos. Por ser una zona geográficamente pequeña y en la que la gente se conoce, con el apoyo del Concejo de Seguridad Ciudadana y la Policía se podría identificar claramente al grupo de infractores e iniciar procesos de diálogo con ellos. Desarrollar estrategias específicas para lograr invitarlos a procesos de capacitación, o de recuperación, considerando que la mayor parte de ellos son enfermos, adictos al alcohol y las drogas.

⁹⁹ Ideas adaptadas a la realidad de Cuenca tomadas de las Políticas que Rigen la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en página www.coposeguridad.gov.ec