



Revista
ciudad
Alternativa

No 14

Pensar en las ciudades

Revista Semestral

Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 14 • 1998-99
Número Especial
20 años de CIUDAD

DIRECTOR DE CIUDAD

Mario Vásconez 1998-99

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

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

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO Y DIAGRAMACION

David Moya F.
Hugo Paredes A.

IMPRESION

CIUDAD
Quito - Ecuador
Enero, 1999

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Telfs: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E.Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total y parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos de Celso Rojas. Quito - Ecuador (1951).

INDICE

- Presentación 5

a r t í c u l o s

PENSAR EN LAS CIUDADES

- Ciudad y civilización en la ideología conservadora (de derecha y de izquierda). 11
Marco Negrón
- Desde dónde y cómo pensar las ciudades latinoamericanas hacia fines del milenio? 15
Amparo Menéndez
- La ciudad, un proyecto ético y estético. 25
Patricio Gross
- Público, colectivo y privado y sus metamorfosis urbana 29
José Sánchez Parga
- La literatura ecuatoriana sobre Pobreza Urbana 35
Lucía Ruiz

REFORMAS URBANAS

- Regionalización y red urbana Ecuatoriana. 45
Michael Portais
- Funciones económicas de los centros urbanos en el Ecuador. 51
Angel Crespo
- Cuenca: Algunas ideas para definir el modelo de ordenación territorial de la ciudad que queremos. 57
Fernando Pauta
- Ciudades... Rurales 67
FEPP - José Tonello
- Fragmentación, estructuración y gobernabilidad del espacio metropolitano de Caracas. 69
Esther Marciano

PLANIFICACION DE LAS CIUDADES

- La sustentabilidad y la planificación local participativa. 77
Gonzalo Darquea
- El desarrollo sostenible y las ciudades 83
Roberto Troya

- Reforma urbana: un debate urgente. 87
Patricio Ycaza +
- Ciudades en América Latina: el nuevo rol de la Planificación. 93
Sergio de Azebedo
- La cuestión socioambiental en el espacio urbano: límites y desafíos. 99
Elizabeth Grimberg

PROBLEMAS URBANOS

- Analfabetismo en la ciudad. 107
Rosa María Torres
- Viviendas del Hogar de Cristo. 25 años al servicio de los mas pobres. 111
Roberto Costa
- Trabajo, vivienda y acción local. Una propuesta de articulación. 115
Horacio Barreta y otros
- No hay ecología sin ciclo vía. 123
Leonardo Wild
- Los servicios urbanos de Buenos Aires. 127
Pedro Pérez
- Legalización de la tenencia de la tierra de poseionarios ubicado en la parte urbana del Cantón. 131
Nelson López J.

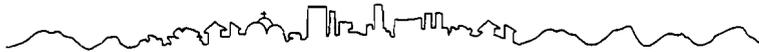
CULTURA URBANA

- Las ciudades, los jóvenes y la diversión. 137
Mario Zolezzi
- Arquitectura vernácula - Arquitectura con arquitectos. 141
Enrique Ortiz
- El patrimonio cultural en los procesos de descentralización. 149
Dora Arízaga
- Patrimonio cultural y participación popular. 157
Leonardo Barci / María de Lourdes Pereira
- El arte público como proceso de gestión urbana. 163
Esteban Moscoso
- La vivienda como tema de postgrado. 169
Ronaldo Ramírez

miradas y voces

- Quito en el escenario de la crisis política de Febrero de 1997. 181
Fernando Larrea

**PENSAR
EN LAS CIUDADES**



La literatura ecuatoriana sobre pobreza urbana*

** Lucía Ruiz

Una breve introducción

La exclusión de amplias masas poblacionales del desarrollo económico y social ha sido una permanente preocupación de la comunidad investigativa en el campo de las ciencias sociales.

Los niveles de pobreza en el país, normalmente altos, pero incrementados durante los últimos años a partir de la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste, han estimulado la producción de una importante documentación que incluye indicadores, análisis y propuestas. Incluso a nivel oficial se puede verificar una mayor producción estadística, periódica y específica, sobre condiciones de vida, necesidades básicas y pobreza.

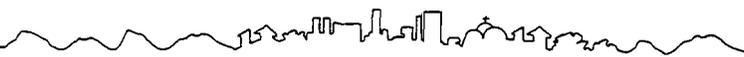
De esta manera, en la actualidad podemos contar con una amplia literatura sobre diagnósticos y análisis situacionales, aunque la mayoría de documentos aborda el tema desde una perspectiva coyuntural. El tratamiento de aspectos estructurales en torno a la po-

breza ha tenido diferentes enfoques que se traducen en planteamientos de políticas igualmente diferentes. Por un lado, están aquellas propuestas que planteaban los cambios estructurales que permitirían una equitativa distribución de los recursos a través de la intervención estatal; por otro, están las propuestas de corte neoliberal que proponen la desregulación, el libre juego de las fuerzas del mercado y facilitar el proceso de globalización.

En consecuencia, el tema ha sido abordado con diferentes énfasis, tanto desde una perspectiva general (**políticas sociales, pobreza, necesidades básicas, condiciones de vida, estrategias de sobrevivencia**), como desde el análisis de aspectos más específicos relativos a las manifestaciones de la pobreza (**desempleo y subempleo, desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo, violencia doméstica, violencia urbana, marginalidad, sector informal, precariedad de**

** Investigadora de CIUDAD

* Artículo publicado en el libro "Pobreza Urbana en el Ecuador". Bibliografía Nacional de Lucía Ruiz y Nancy Sánchez. Edit. CIUDAD-UNICEF, Quito, 1994.



la vivienda y los servicios), o a los sujetos afectados (**niños: niños de la calle, niños trabajadores, niños abandonados, menores en circunstancias difíciles, etc. mujeres, trabajadores(as) informales, pobres, población vulnerable**).

Una revisión cronológica de los trabajos permite identificar los temas puestos en boga en diferentes períodos. La marginalidad, en los años 70 fue asumida hasta en el discurso oficial; así, la JUNAPLA de entonces desarrolló varios estudios sobre condiciones de vida, vivienda y acceso a los servicios en los barrios populares, donde la marginalidad adquiere expresión territorial.

A principios de los ochenta aparecen propuestas de políticas para tratar las necesidades básicas de manera integral. Concomitantemente, se encuentra una respetable cantidad de estudios de caso que ilustran las (malas) condiciones de vida y la calidad (precaria) del hábitat de los sectores populares.

Conforme avanza el tiempo, se percibe un tratamiento más específico de los problemas. Sobre todo a partir de

mediados de los ochenta, se encuentra una amplia literatura sobre el sector informal, tanto a nivel teórico cuanto a nivel de estudios de caso y producción estadística. Igualmente, los niños y las mujeres cobran mayor relevancia en los estudios sobre los problemas sociales. La salud, la educación y la vivienda son temas problematizados en la coyuntura de aplicación de las políticas de ajuste. En este período también se encuentran algunos trabajos que tratan la cuestión de los movimientos sociales y el papel de los diferentes actores frente a la crisis.

En los 90 se aborda con mayor énfasis la pobreza generalizada. El empleo, el sector informal, los niños, las mujeres, la salud, la educación, la vivienda, y los servicios públicos, son analizados en general, focalizadamente. Como tema de reflexión, las políticas sociales cobran auge también durante estos años, en particular relacionadas con las políticas de ajuste.

A propósito de la literatura sobre políticas sociales

A fines de los ochenta y principios de los noventa se encuentra una importante bibliografía que contiene críticas y comentarios a la política económica y social aplicada en las últimas décadas (Alberto Acosta, René Báez, José Luis Coraggio, Iván Fernández, Nicanor Jácome, Alfredo Mancero, Cornelio Marchán, José Moncada, Lautaro Ojeda, Simón Pachano, Zonia Palán y Jürgen Shultz, entre otros). Allí se resalta el severo deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares que produjo la aplicación de políticas de ajuste neoliberales orientadas a la contracción de la demanda, a la disminución del gasto público, a la eliminación de subsidios o privatizacio-



nes, etc. se destaca que este proceso afecta a los sectores más pobres, pero no solo a ellos, pues la clase media que emergiera con el auge petrolero y la expansión del empleo público se ve sistemáticamente restringida.

Una revisión general sobre las tendencias en las políticas sociales, presentada por Lautaro Ojeda, señala que la preocupación teórica y metodológica ha puesto énfasis en los sectores tradicionales (salud y educación) dentro de una perspectiva descriptiva (L. Ojeda: 1989, p.22). El autor identifica un enfoque global y otro restringido; en el primero sobresalen propuestas de cambios socioeconómicos (reformas agraria, tributaria y urbana, etc.); en el segundo, la política social se asimila al bienestar humano (educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición, alimentación, saneamiento, recreación, etc).

Por otro lado, hay enfoques que articulan las políticas sociales con las económicas. Entre ellos se encuentran las propuestas generadas por organismos de las Naciones Unidas: a) la “deuda social” del PRE-ALC1987, orientada a asegurar una distribución equitativa del costo del ajuste, evitando que se deteriore la situación de los más pobres; b) el “ajuste con rostro humano” de UNICEF1987, que apunta a combinar el ajuste con la protección de los grupos vulnerables y la restauración del crecimiento económico; c) la “transformación productiva con equidad” de CEPAL1992, que busca minimizar condiciones de vida inaceptables para la sociedad, desarrollar talentos potenciales, eliminar privilegios, evitar la concentración de los frutos del progreso, considerar crecimiento y equidad simultáneamente; los ejes de la

propuesta son el progreso técnico, el empleo productivo, la inversión en recursos humanos, una reforma fiscal progresiva, mayor participación y democratización; d) el “desarrollo humano” del PNUD 1991-1992, tendiente a garantizar una vida prolongada, el acceso a la educación y el disfrute de una vida decente. (ILDIS:1993, Informe Social N° 1, p. 2832)

Dentro del contexto internacional, como anota José Luis Coraggio, “el proceso contemporáneo de globalización exige en América Latina abrir su mercado interno a la competencia mundial y descentralizar el Estado Nacional, reduciendo el papel de éste como regulador y compensador social. Se desmantelan así las estructuras de integración social que produjo el desarrollismo, sin sustituirlas por otras equivalentes. Por el contrario, se afirma la centralidad del mercado mundial, como mecanismo de regulación económica y de atomización de la sociedad en comunidades cotidianas, locales, como nuevo sujeto ‘presocial’.... La miopía social característica del capital privado clama entonces por una intelligentsia estatal que piense desde la perspectiva del sistema en su conjunto. Por lo pronto, para quienes tienen un pensamiento estatal global, la pobreza creciente en el mundo es vista ya como un peligro para la paz mundial y para el proceso mismo de globalización. Por ello se está generalizando tan rápidamente la regla de ‘focalizar en la pobreza’ las políticas sociales remanentes”(J. L. Coraggio: 1994, p.12).

Las necesidades básicas

Uno de los más importantes aportes desarrollados en el país en torno a la satisfacción de las necesidades básicas se encuentra en los trabajos de Lidia Barreiro,

Kouwenar Arend, Teekens Rudolf y Vos Rob. Los autores presentan un enfoque de desarrollo integrado para erradicar la pobreza, reiterando la necesidad de incluir el enfoque de las necesidades básicas en la agenda del desarrollo. Revelan el carácter, el nivel y las causas estructurales de la pobreza, y presentan un conjunto de propuestas destinadas a satisfacer las necesidades básicas. Se incluye la necesidad de cambios estructurales necesarios para que las políticas propuestas sean eficaces. Se subraya la interacción existente entre pobreza y estructura económicasocial y política (Barreiro et al: 1987).

Especialistas de los distintos sectores que abarca la satisfacción de las necesidades básicas en el país han realizado importantes aportes en cada área. Así, se pueden citar en **salud** a Jaime Breilh, Edmundo Granda, Oscar Be-tancour, Wilma Freire, José Suárez, Juan Carlos Rivadeneira, y Rodrigo Barreto. En **educación** a Estuardo Arellano, Maritza Balderrama, José Luis Coraggio, Washington Macías, Gustavo Galindo, Nicanor Jácome, Vicente Martínez, Carlos Paladines y Rosa María Torres.



En torno al desarrollo urbano y a la vivienda

La problemática ha sido abordada tanto por instituciones gubernamentales (CONADE, JNV, DEV), cuanto por organismos no gubernamentales (Centro de Investigaciones CIUDAD, CONSULCENTRO). Las condiciones de vida, el acceso a los servicios, las características de la vivienda y del hábitat han sido tratadas enfocando sobre todo la problemática de los sectores populares y de los asentamientos urbanos precarios, (Lucas Achig, Ana Lucía Alvear, Diego Carrión, Fernando Carrión, Jorge García, Henry Godard, Henriette Hurtado, Alfredo Rodríguez, Silvana Ruiz, Mario Vásconez, Paul Velasco, Gaitán Villavicencio, por ejemplo). En éstos trabajos han sido temas recurrentes, la estructura social, las políticas de vivienda, la ocupación y el uso del suelo, y la provisión de servicios.

Una preocupación fundamental en los últimos años ha sido la gestión urbana: cómo hacer una ciudad manejable desde una perspectiva popular, la presencia de diferentes actores en el devenir de la sociedad, la gobernabilidad a nivel local, los procesos de descentralización que afectan directamente la gestión local en la prestación de los servicios públicos. Si bien la descentralización de las políticas sociales y la privatización de los servicios públicos en Ecuador aún se están discutiendo, no se puede negar que el proceso ya está en marcha.

Empleo y sector informal

Una de las preocupaciones fundamentales en torno a la pobreza es el empleo, (Luis Bilbao, Lucía Burbano,

René Calderón, Xavier Dávalos, Edgar Pita, Nelson Rodríguez, Rafael Urriola). Más específicamente se ha trabajado el informal urbano (SIU), noción difundida desde principios de los años 70 por organismos especializados como PREALCOIT. El principal argumento sobre su origen es la generación de un excedente estructural de mano de obra.

La bibliografía sobre el sector informal en Ecuador destaca que coexisten varios conceptos sobre el SIU, que hacen alusión al tamaño del establecimiento, a la relación capital trabajo, a la legalidad, al nivel de ingreso, a la seguridad laboral, al autoempleo, al cuenta-propismo, al trabajo familiar, a la capacidad de acumulación, al tipo de relaciones laborales, a las lógicas de subsistencia, etc. (Daniel Carboneto, Gilda Farrel, Carlos Larrea, Amalia Mauro, Jaime Mezzera, Roberto Mizrahi, Juan Pablo Pérez Sáinz, María Mercedes Placencia, Nelson Rodríguez, Rafael Urriola). En varios trabajos se analizan y se critican las diferentes concepciones del SIU que, para otros, son simples instrumentos operativos.

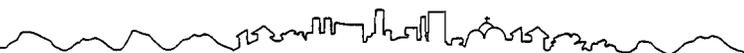
Pero también hay una discusión teórica. Alejandro Moreano señala que “esta concepción del ‘sector informal urbano’, desarrollada en los últimos años al calor de los organismos internacionales de crédito que viene a sustituir en la ideología oficial a la concepción de la marginalidad tiene un trasfondo político determinante. Mientras la tesis de la marginalidad, generada por los sectores reformistas en un período de cambios económicos sociales, fundamentaba la acción asistencialista del Estado para incorporar a los sectores populares a los servicios básicos, a las actividades económicas de mayor productividad y a la modernidad social, política

e ideológica, la concepción del ‘sector informal urbano’, en cambio, postula una tesis radicalmente diferente y produce efectos políticos distintos” (Moreano: 1990, p. 49).

En un campo más propositivo, José Luis Coraggio propone la concepción de **economía popular**. La entiende como “el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad. El concepto operativo de ‘lo popular’ hace alusión a las unidades elementales de producción-reproducción (individuales, familiares, cooperativas comunitarias, etc.) orientadas primordialmente hacia la reproducción de sus miembros y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de éstos...En términos de clase se refiere a lo que genéricamente suele denominarse ‘trabajadores’ y a los miembros de sus unidades domésticas.” (José Luis Coraggio: 1991, 335-336).

Desde las estrategias de sobrevivencia

Varios estudios han partido del análisis de las “lógicas de subsistencia”, de las unidades domésticas o la familia (Juan Pablo Pérez Sáinz, Juan Carlos Rivadeneira: 1986, Mauricio García: 1992, Caroline Moser: 1993, Amalia Mauro: 1992). Se destaca el impacto de la crisis sobre los sectores populares, la precarización de las condiciones de trabajo, las estrategias desplegadas por las familias de los sectores populares para enfrentar situaciones cambiantes que afectan la reproducción de la fuerza de trabajo y redefinen la utilización del fondo de trabajo familiar (Zonia Palán: 1993, Lucía Ruiz: 1993).



Desde los sujetos sociales

Algunos trabajos abordan el tema de la pobreza desde la perspectiva de los actores que intervienen directamente en el proceso de búsqueda de salidas. Así, se plantea, por ejemplo, el análisis de los movimientos populares urbanos (Mario Unda: 1986), o la constitución, el ejercicio y funcionamiento del sistema de dominación, el desarrollo de nuevas formas de sobrevivencia, la autogestión y la potenciación del poder autónomo de los ‘pobres populares’. Se describe también el proceso de constitución de los pobres urbanos, subalternos de la ciudad, abordando el tema de las relaciones mercantiles, la apropiación del espacio y las reivindicaciones que surgen de las condiciones de vida, así como el análisis de las redes neoclientelares, la participación política y la ciudadanía (Mishy Lesser: 1987, Burgwal: 1993).

La “feminización de la pobreza”

Se ha puesto en evidencia el efecto diferenciado de la crisis y de las políticas de ajuste, (Caroline Moser, Lilia Rodríguez, Zonia Palán: 1993). Diane Elson plantea reflexionar sobre el prejuicio de género existente en el análisis económico; el trabajo no remunerado de las mujeres, y su intensificación en período de crisis (costo de trabajo invisible para los formuladores de políticas económicas). Plantea un marco conceptual para el análisis del impacto del ajuste sobre las mujeres: cambio en los ingresos, en el precio de los bienes de consumo, en los niveles de vida, en la composición del gasto público y en las condiciones de trabajo (Diane Elson: 1993).

UNICEF ha producido una importante literatura de diagnósticos y programas de acción para la atención a la infancia, y en particular a lo concerniente a los menores en circunstancias especialmente difíciles (MECED), abordando áreas como salud, educación, condiciones de vida de los niños de la calle, niños trabajadores, etc. (Mauricio García, Carlos Luzuriaga). Otras instituciones como DNI, DYA e INNFA, han trabajado también la problemática de la niñez ecuatoriana.

Para concluir

Las propuestas de políticas para enfrentar la pobreza tienden hacia la focalización y se dejan de lado las propuestas integrales. La preocupación actual se orienta hacia “los más vulnerables”, los más pobres, los niños, las mujeres, el sector informal.

También, las investigaciones se focalizan en los sectores “más vulnerables”. La cooperación internacional para el desarrollo redefine sus ámbitos de intervención. Se imprime en el ámbito investigativo la necesidad de estructurar indicadores de pobreza que den cuenta del impacto discriminado de la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste con el fin de orientar las políticas sociales hacia los sectores más afectados.

Las ONG’s están jugando un papel protagónico en torno a las políticas sociales y la mitigación de la pobreza, pero el problema de muchos proyectos que desarrollan estas organizaciones sigue siendo, en consonancia con la tónica general de las políticas sociales, la focalización y la visión parcializada de los problemas. ☺

Bibliografía:

- BARREIROS, Lidia; KOUWENAAR, Arend; TEEKENS, Rudolf; VOS, Rob. (1987) Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas. Ed.: ISS, The Hague, tpls., 649p.
- BURGWAL, Gerrit. (1993) Caciquismo, paralelismo and clientelismo: the history a Quito squatter settlement. A case study of leadership, community organization and state intervention in a neighborhood of Quito, Ecuador. Ed.: Institute of Cultural Anthropology Sociology of Development, Amsterdam, 163p.
- CORAGGIO, José Luis. (1991) Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. Ed.: CIUDAD; SIAP, Quito, marzo, 375p.
- CORAGGIO, José Luis. (1994) Economía popular y políticas sociales. El papel de las ONGD. Ed.: Instituto Fronesis, Quito, 116p.
- ELSON, Diane. (1993) "El impacto del ajuste estructural sobre las mujeres: conceptos y temas de debate". SEMINARIO: Género en el desarrollo. Org.: UC; Universidad de Cuenca: Latin American Studies Association. Cuenca, Ecuador.
- GARCIA, Mauricio; MAURO, Amalia. (1992) El orden de adentro y el orden de afuera. Unidades domésticas urbanas, reproducción y políticas sociales. Ed.: CEPLAES, Quito, tpls., 103p.
- ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (1993) "Ajuste y situación social". En: Informe Social. Ecuador, No.1. Ed.: ILDIS, Quito, julio, tpls., 145p.
- LESSER, Mishy. (1987) Conflicto y poder de un barrio popular de Quito. Ed.: El Conejo, Quito, 93p.
- MAURO, Amalia. (1992) La vida es larga y nos importa mucho. La salud en las familias de los sectores populares urbanos. Ed.: CEPLAES, Quito, tpls., 114p.
- MOREANO, Alejandro. (1990) El Estado, la sociedad local y el sujeto popular". En: Urbanización y políticas en el Ecuador, Tomo 2, Vol.1. Ed. s.e. Quito, octubre, tpls., 270 p.
- MOSER, Caroline. (1993) "El impacto de la recesión y políticas de ajuste a nivel micro: las mujeres de bajos ingresos y sus hogares en Guayaquil, Ecuador". SEMINARIO: Género en el Desarrollo. Org.: UC; Universidad de Cuenca: Latin American Studies Association. Cuenca, Ecuador, 16p.
- MOSER, Caroline; PALAN, Zonia; RODRIGUEZ, Lilia. (1993) La mujer frente a las políticas de ajuste. Ed. CEPAM, Quito, tpls., 83p.
- OJEDA, Lautaro. (1989) "Presupuestos y controversias de las políticas sociales ecuatorianas". En: Revista Ecuador Debate, No. 19. Ed. CAAP, Quito, Diciembre, pp.45-67.
- PEREZ, Juan; RIBADENEIRA, Juan. (1987) Vivir en la ciudad. Ed. CAAP, Quito, febrero, grf., 112 p.