

**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

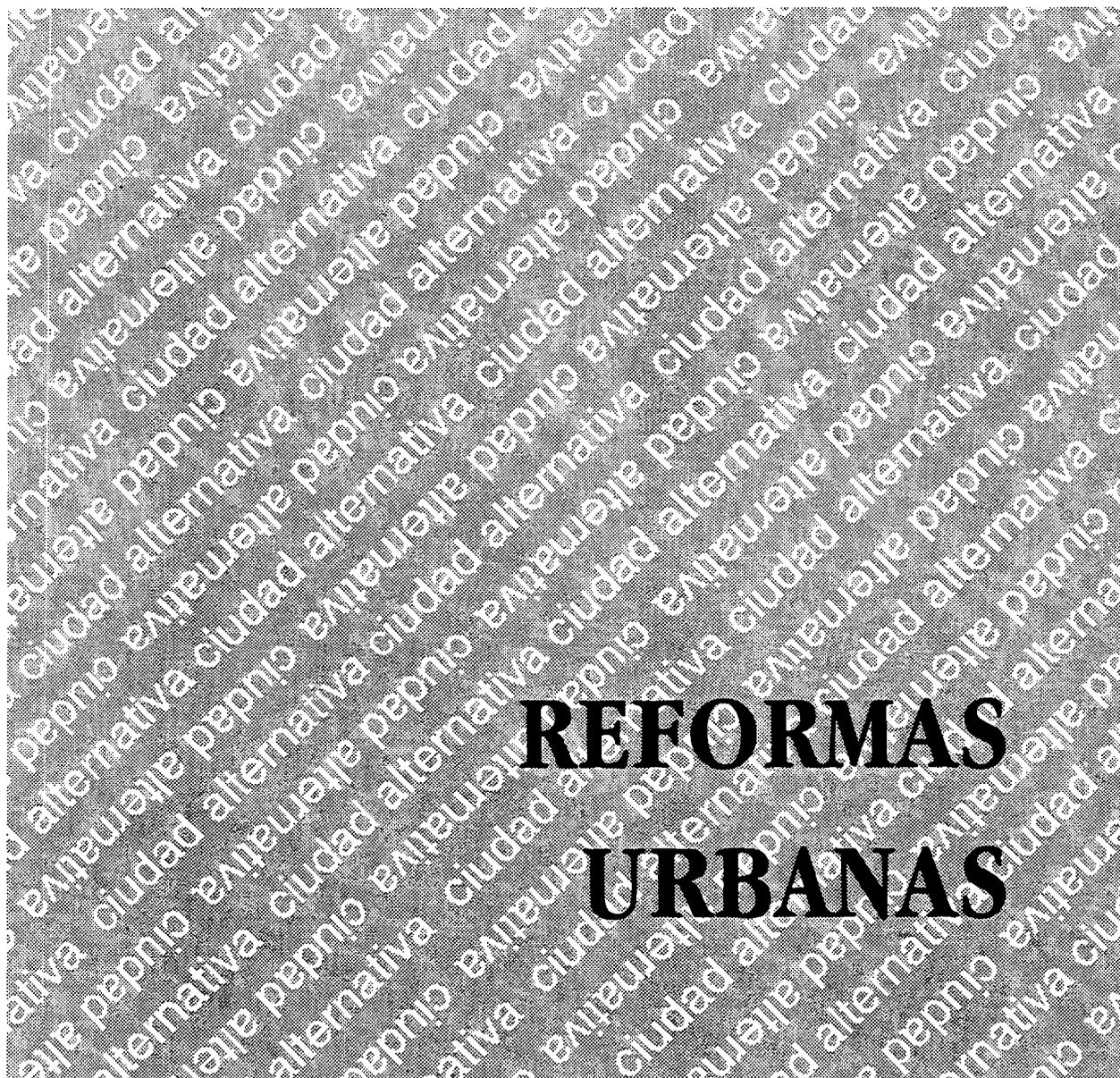
- Analfabetismo en la ciudad. 107  
*Rosa María Torres*
- Viviendas del Hogar de Cristo. 25 años al servicio de los mas pobres. 111  
*Roberto Costa*
- Trabajo, vivienda y acción local. Una propuesta de articulación. 115  
*Horacio Barreta y otros*
- No hay ecología sin ciclo vía. 123  
*Leonardo Wild*
- 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*



# REFORMAS URBANAS



# Cuenca: Algunas ideas para definir el modelo de ordenación territorial de la ciudad que queremos

\* Fernando Pauta

## 1. Antecedentes

La administración municipal del Arq. Fernando Cordero C., ha promovido la discusión ciudadana para construir un **modelo de desarrollo** o **imagen objetivo** que guíe u oriente el proceso de gestión municipal referido al conjunto del cantón Cuenca, no solamente para el corto plazo, sino también para el mediano y largo plazos. En este sentido hemos juzgado obligatorio responder a esta iniciativa planteando algunas ideas destinadas a enriquecer la discusión y contribuir a este empeño inexistente en los últimos quince años. A fin de ubicar el alcance de las ideas, en comentario, conviene efectuar las siguientes precisiones:

- a) Ellas -las ideas- han sido formuladas teniendo como referente la vocación de la ciudad y los objetivos comunes para el desarrollo a largo plazo y sobre los cuales de alguna manera se ha venido discutiendo en los últimos días en Cuenca. No se pre-

---

\* Investigador de Consulcentro  
Cuenca Ecuador



tende aquí abordar estos temas, sobre los cuales deberá alcanzarse un consenso, pues de manera similar al caso de una entidad privada se trata de buscar un lugar propio en el mercado y las medidas para ocuparlo.

**Cuenca: Centro cultural, turístico y artesanal a nivel nacional y centro de gestión pública, de prestación de servicios y de intercambio a nivel regional,** han sido referencias de obligatoria consideración en el arranque de la construcción del modelo de desarrollo a perseguirse y han tenido esta calidad en la formulación de nuestras ideas.

- b) Los grandes objetivos de desarrollo planteados por el Alcalde para la ciudad y el cantón y que pretenden: “Hacer que prevalezca el bien común sobre el interés individual”; “generar un desarrollo sustentable y respetuoso de la naturaleza”; “garantizar una ocupación más racional y justa del territorio cantonal”; “reducir el tiempo diario-semanal que los cuencanos pierden en los ineficientes sistemas de transporte público y en engorrosos trámites burocráticos”; y, “localizar con justicia y equidad las infraestructuras y equipamientos de uso colectivo”.

Estos grandes objetivos a su vez se intercalan en el fin último: **“La elevación permanente y progresiva del nivel y calidad de vida de todos los cuencanos, pero de manera especial el de los pobres de la ciudad y el campo”**; y,

- c) El alcance de las ideas que se proponen se limita a la ordenación del territorio, entendida ésta como

una estrategia básica del Estado que procura alcanzar el marco espacial adecuado para el desarrollo funcional, eficaz y equitativo de las actividades que conllevan las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad.

## 2. Modelo territorial

Metodológicamente un modelo de ordenación territorial puede ser construido considerando cuatro grandes componentes, cada uno de los cuales amerita su respectivo submodelo: El medio físico y las actividades productivas primarias; los asentamientos poblacionales y las infraestructuras y servicios; la localización de las actividades secundarias y terciarias; y, la gestión y organización institucional.

Por afinidad profesional, los planteamientos que se exponen aquí corresponden exclusivamente a los **asentamientos poblacionales del cantón y a las infraestructuras y servicios**, aún cuando por su estrecha relación en más de una idea obligatoriamente existen referencias a los otros componentes. No obstante, en ningún caso se estiman agotadas las propuestas ni en el ámbito específico en comentario y peor en los demás. En función de los antecedentes expuestos, las ideas son las siguientes:

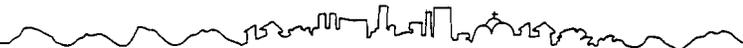
- a) **En torno a la organización espacial general de los asentamientos del cantón: Cuenca, con sus 21 cabeceras parroquiales y cerca de 500 anejos.**

a-1) Conformar al interior del cantón un sistema de asentamientos debidamente jerarquizados, en el cual los equipamientos y actividades de mayor área de ser-

vicio, se concentran en los núcleos de mayor rango y se van descentralizando hacia los de menor nivel a medida que tales servicios se vuelven más primarios. Sobre los núcleos se establecerán tanto el sistema de transporte como otras infraestructuras de comunicación, en calidad de soportes de los flujos de relación requeridos por el sistema general para su funcionamiento.

En estas condiciones será posible: La dotación de los servicios a la población en forma económica; que los asentamientos o núcleos cuenten con un tamaño y densidad suficientes para que se genere una adecuada cohesión social por medio de relaciones intensas; y, un acceso fácil a los recursos naturales, a los lugares de trabajo y a los equipamientos.





a-2) Convertir a los núcleos urbano parroquiales en asentamientos más eficientes y por lo tanto menos dependientes de Cuenca, ampliando e incrementando sus roles y funciones, en especial de aquellos centros más cercanos -es decir de los que se hallan a distancias que demandan un tiempo medio de transporte de 10 a 20 minutos- : Baños, Turi, Sayausí, Ricaurte, Checa, Chiquintad y otros, mejorando la calidad y cobertura de los servicios que brindan y dotando de otros.

Encuentra al respecto gran importancia la llamada “Segunda Fase de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado” en la cual se halla empeñada la empresa ETAPA, siempre y cuando este proyecto -que supone elevadas inversiones- se dirija a objetivos como éste.

También tiene interés en relación a este planteamiento el hecho que estos asentamientos periféricos constituyen una muy buena alternativa para la localización de programas de vivienda de interés social, dado que las posibilidades de expansión física de Cuenca son ya en este momento en extremo limitadas por la presencia de barreras naturales, el precio del suelo es más bajo en estos asentamientos periféricos y porque éstos cuentan con equipamientos, infraestructuras y servicios en muchos casos subutilizados.

En suma, se plantea avanzar en la estructuración y consolidación del **Area Metropolitana de Cuenca**, sobre la base del desarrollo que han alcanzado los núcleos periféricos más cercanos.

a-3) Propiciar la consolidación y crecimiento de los anejos que mejores condiciones presentan, en términos de localización, accesibilidad, infraestructuras y

equipamientos disponibles y tamaño poblacional, entre otros, para apoyar en la prestación de servicios a la población del área rural cantonal y a los procesos productivos. Este objetivo es trascendental debido a la existencia de por lo menos 500 anejos ubicados en el área rural, territorio en el que habita cerca del 35% de la población cantonal, vale decir alrededor de 150.000 habitantes.

En este sentido será importante afrontar el problema de “efecto sumidero” en el cual ha caído el área rural y que conjuntamente con la concentración extrema en la ciudad, configuran el desequilibrio territorial que caracteriza al cantón. Tal efecto se refiere al hecho de que la escasez de población impide la inversión y a su vez esta falta es causa de la continua expulsión de la población.

## **b) En torno a la preservación y conservación**

b-1) Conservar íntegramente el Centro Histórico y otras áreas urbanas de Cuenca con interés histórico-cultural, así como las estructuras arquitectónicas y espacios abiertos públicos de las cabeceras parroquiales del cantón con valores históricos y culturales.

La conservación integral del Centro Histórico supone no solamente compatibilizar las actividades de este territorio con las características de sus espacios urbano-arquitectónicos e integrarlo al desarrollo de la ciudad y la región, sino también mejorar las condiciones de vida de la población residente. Es decir, la recuperación de nuestro Centro Histórico debe efectuarse con la población que hoy la habita, a través fundamentalmente



de programas de mejoramiento habitacional, que simultáneamente permita la conservación de las estructuras físicas.

b-2) Conservar integralmente las áreas de interés natural localizadas al interior o en forma inmediata a los asentamientos del cantón.

La conservación integral en este caso supone no solamente la restricción al emplazamiento de usos urbanos, sino la vinculación de estos territorios al desarrollo cantonal mediante la asignación de los usos en función de su capacidad de acogida y la ejecución de proyectos específicos. Merecen en este sentido la mayor prioridad las márgenes de protección de cauces de ríos, quebradas y colinas que bordean a Cuenca, hoy sensiblemente deforestados.

b-3) Proteger y potenciar los recursos paisajísticos de Cuenca y su cantón, deteniendo sobre todo las actuaciones urbanísticas que atentan al paisaje de la ciudad y tienden a volverle de disfrute privado. Con seguridad la zona de “El Ejido” y el conjunto de “El Barranco” del río Tomebamba, constituyen ejemplos de áreas ya afectadas.

b-4) Preservar de la ocupación física urbana los suelos que por sus limitaciones geológicas, geotécnicas y topográficas no son aptos para la urbanización, así como aquellos de valor agrícola y pecuario existente en el área de influencia inmediata de la ciudad y de los centros poblados parroquiales; deteniendo en uno y otro caso las tendencias negativas que se observan.

b-5) Preservar o en su caso recuperar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos residenciales

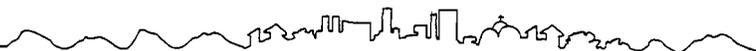
que conforman la ciudad de Cuenca. Esto supone en el caso de los conjuntos urbanos afectados, eliminar -o por lo menos detener- el deterioro de las condiciones de habitabilidad con origen en incompatibilidades de usos y características de ocupación del suelo y en la circulación y estacionamiento vehiculares.

### **c) En torno a la estructura interna de Cuenca**

c-1) Propender a una más adecuada distribución de actividades de la ciudad en el territorio, de manera tal que entre ellas se establezcan relaciones óptimas y se eliminen las incompatibilidades entre los usos del suelo, al tiempo que disminuyan las necesidades de transporte y se homogenicen las oportunidades de acceso a los distintos sectores del área urbana.

c-2) Detener y en lo posible disminuir la saturación espacial que ya muestra el Centro Histórico, restringiendo la implantación o crecimiento de usos de alcance zonal y barrial, especialmente de aquellos destinados al comercio y equipamiento. Tal es el caso de los mercados, cuyo descongestionamiento es prioritario.

Deberán consolidar su permanencia los usos y actividades de alcance urbano, cantonal, provincial y regional, con énfasis en aquellas que le confieren identidad al Centro Histórico en el plano de la gestión pública, religiosa, privada y comunitaria y de las actividades y manifestaciones culturales. Adicionalmente esta idea supone restringir la implantación de los usos con demandas significativas de estacionamientos y servicios básicos y que propician el aumento de los volúmenes de circulación. Se deberá continuar con la desconcen-



tración de algunas actividades públicas, tales como: Cobro de impuestos, tasas, recepción de reclamos, concesión de permisos, etc.

c-3) Regular los procesos de renovación que experimentan determinados ejes y áreas de la ciudad, a saber: Avenidas Remigio Crespo, 12 de Abril, Don Bosco, Ordóñez Lasso, Hurtado de Mendoza y Circunvalación, sectores El Ejido y El Arenal, entre otros.



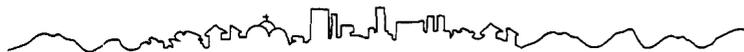
Estos procesos de renovación deberán ser regulados considerando que si bien ellos son resultado de la expansión del comercio urbano y regional y también de las nuevas modalidades de circulación de mercancías a

través de la implantación de los llamados “centros comerciales” -Centro Comercial Plaza de las Américas, Centro Comercial El Vergel y Centro Comercial Ordóñez Lasso y que han dado lugar a la creación de nuevos y distintos lugares centrales-, sus requerimientos deben compatibilizarse en lo posible con la estructura urbana preexistente.

c-4) Incremento de la densidad de la denominada “área consolidada”, ésta como medida fundamental para disminuir los costos de urbanización por familia, mejorar el funcionamiento espacial de los equipamientos y optimar el uso de las infraestructuras y servicios básicos de las áreas ya servidas. Al momento la ciudad tiene una densidad algo menor a 50 Hab./Ha. Y en ella no menos del 25% de los lotes son vacantes o baldíos.

Este objetivo se logrará a través de medidas como la mencionada intervención municipal en el mercado de suelo urbano, la aplicación del impuesto “al solar no edificado” calculado sobre avalúos reales y la urbanización de terrenos en forma conjunta entre la Municipalidad y los propietarios. Se trata entonces de propiciar la consolidación de la ciudad y restringir su expansión, pues ésta en los últimos 20 años ha sido acelerada, implementando para ello todas aquellas medidas destinadas a enfrentar la especulación abusiva con el suelo, una suerte de “desagio”.

c-5) Elevar el nivel de eficiencia de los asentamientos que conforman el área urbana de Cuenca, con énfasis en los que presentan déficit de equipamientos de gestión pública, de educación, recreación, salud, abastecimiento, etc., a fin de reducir su dependencia del centro de la ciudad y de otros sectores, de manera tal que dis-



minuya la demanda de viajes y se propicie la generación de viajes más cortos y con otros medios de transporte -bicicleta por ejemplo- y a pie.

c-6) Conformar en función de la demarcación de parroquias y barrios, una área urbana plurinuclear, que manteniendo la jerarquía del Centro Histórico, posibilite una equitativa distribución del equipamiento urbano menor.

#### **d) En torno a la vivienda**

d-1) Mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos urbanos periféricos de familias de bajos ingresos económicos -reciente forma de inserción de estas familias en la división social del espacio cuencano-, tales como: Santa María de Vergel, Las Peñas, Ciudadela Roldós, Sector de El Tejar, Miraflores, etc.

Este objetivo se alcanzará mediante programas de mejoramiento habitacional o barrial destinados a dotar de infraestructuras, servicios básicos y equipamientos. Su desarrollo, requiere la ayuda gubernamental -cuyas políticas de vivienda no deben reducirse exclusivamente a la producción de viviendas de planta nueva-, la gestión y ayuda municipales en muchas direcciones y una activa participación comunitaria.

d-2) Ampliar -considerando al conjunto de asentamientos del cantón-, la oferta de suelo para la vivienda de interés social como parte de una política de vivienda. Aquí tienen importancia los llamados impuestos territoriales, en nuestro país los impuestos “al predio urbano” y “a las utilidades en la compra-venta de predios

urbanos y plusvalía de los mismos”, que deben convertirse -especialmente este último si se calcula sobre avales reales o comerciales- en la fuente privilegiada de financiamiento para que la Municipalidad pueda intervenir en el mercado del suelo urbano.

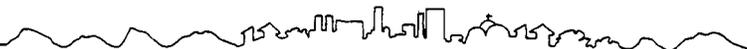
Esta misma propuesta es también aplicable al caso de los usos de suelo que por la contaminación que generan o los peligros que entrañan, son incompatibles con la mayoría de actividades de la ciudad y que como se señaló anteriormente, han deteriorado en especial las áreas de vivienda.

#### **e) Vialidad y transporte**

e-1) Elevar los niveles de eficiencia y seguridad del sistema de transporte urbano -público y privado-, reduciendo sobre todo el tiempo de los viajes y priorizando la atención a la demanda del servicio de transporte público, pues éste atiende al 60% de los viajes que realiza la población de la ciudad.

Especial importancia alcanzan aquí, por una parte, la implantación de acciones de mejoramiento y control que requiere la actual red principal de vías de la ciudad -hoy sensiblemente afectada por usos inconvenientes en los predios adyacentes y el empleo de sus carriles de circulación como estacionamientos y lugares de trabajo privados- y la planificación de la expansión de esta red.

Por otro lado, también debe mencionarse, el mejoramiento y ampliación de la señalización en el conjunto de la ciudad y el reordenamiento de la circulación ve-



hicular y peatonal en el Centro Histórico, acompañada de medidas efectivas de restricción del estacionamiento en sus calles, a través de la fijación y cobro de tarifas, a fin de disminuir la demanda intolerable -el estacionamiento de larga duración- y tornar más eficiente el uso de la vía pública.

Finalmente, este objetivo supone en relación al sistema de transporte urbano público dos aspectos primordiales: La modernización radical de los medios de transporte y la reorganización integral de las rutas y frecuencias -en función de las demandas de viajes de los usuarios-, a fin de tomarlo competitivo frente a la solución individual.

Desde el punto de vista de la gestión, los organismos responsables deben concesionar o licitar las líneas de transporte urbano público a las cooperativas o empresas de transporte y ejercer los controles necesarios para garantizar la prestación de un servicio seguro y eficiente. Por su parte las “empresas” o cooperativas de transporte deben superar el incipiente desarrollo empresarial en el que se han estancado.



e-2) Mejorar, en términos similares al del transporte urbano, el sistema de transporte intracantonal con énfasis en la red que comunica a Cuenca con sus núcleos urbano-parroquiales. Pero también deberá ser motivo de mejoramiento y ampliación, la red vial que comunica desde los asentamientos mayores del cantón a su territorio rural, considerando para el efecto lo propuesto anteriormente en relación a los anejos.

### **f) En torno al equipamiento urbano mayor**

Dotar de los grandes equipamientos que requiere la ciudad, a fin de ampliar su capacidad de prestación de servicios y de producción, tales son los casos del parque industrial, centro de convenciones, centro de exposiciones -vinculados a la producción-, teatro, terminales terrestres de pasajeros y de carga, centros deportivos, y recreacionales, entre otros. En este mismo ámbito adquiere también interés el mejoramiento de las instalaciones ya existentes: Camal, parques urbanos, terminales terrestres y vivero, por ejemplo.

### **g) Infraestructura y servicios básicos**

g-1) La sostenibilidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos. Para ello será indispensable recuperar los costos de inversión y operación vía contribuciones especiales por mejoras y tarifas. Estas últimas con revisiones periódicas que permitan conservar el valor de las inversiones y garantizar su período de vida útil. No obstante concurrentemente también deberán implementarse los llamados subsidios cruzados a los estratos sociales de menores recursos.

Esta idea también requiere el incremento de los equipamientos en función de la demanda y para ello será importante garantizar las reservas de suelo para las nuevas instalaciones, en especial a través de la aplicación de las disposiciones legales sobre las cesiones obligatorias de suelo. Pero más allá de la dimensión económica, la sostenibilidad de las instalaciones comunitarias demanda la amplia participación de la población usuaria en su mantenimiento y cuidado, sobre la base de un positivo sentido de apropiación, que se puede combinar con la creación de un sistema de incentivos municipales.

g-2) Disminuir los costos de urbanización y de dotación de servicios y equipamientos por familia, a través, por una parte, de medidas de ordenación territorial, que permiten densificar las distintas áreas residenciales y, por otra, mediante el empleo de “tecnologías urbanas alternativas” destinadas a la dotación de infraestructuras y servicios básicos. En esta perspectiva se recomienda sobre todo abandonar los sistemas

convencionales de diseño de las redes de agua potable, alcantarillado, equipamiento comunitario y de la costosa vialidad; y,

g-3) Finalmente, será indispensable ir ampliando la capacidad de la ciudad en cuanto a la prestación de servicios básicos a fin de tornarla más competitiva, sobre todo en relación a las actividades económicas. Proyectos recientemente entrados en funcionamiento como los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado, la Planta de Tixán, la Presa de Chanlud, la rehabilitación de la Planta Termoeléctrica de El Descanso, constituyen un notable impulso en esta línea. En cambio, las comunicaciones requieren el mayor esfuerzo, sobre todo en el plano de la vialidad regional, de la transportación aérea y de la telefonía. Con respecto a ésta el futuro se muestra bastante optimista si se concreta por parte de ETAPA el proyecto de modernización. El mismo que requiere también una significativa inversión, por lo cual se busca un “socio estratégico temporal”. 