



QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 1 • Número 1 - 2012 • Quito, Ecuador



## Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • N.º 1 • 2012

Quito, Ecuador

### Director

Diego Mancheno

### Editor

Juan Fernando Terán

### Consejo Editorial

Jorge Albán

Nicanor Jácome

Diego Mancheno

Alexis Mosquera

Francisco Rhon

### Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)

Luis Mauricio Cuervo (Chile)

Oscar Alfonso (Colombia)

### Editores de estilo

María del Carmen Mosquera

### Diseño

Antonio Mena

### Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad

Venezuela 976 y Mejía

Tel.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)

(Dirección de correo electrónico)

[www.institutodelaciudad.com.ec](http://www.institutodelaciudad.com.ec)

ISBN: 978-9978-9995-4-7

Contacto:

[maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec](mailto:maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec)

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

<b>Editorial</b> .....	5
Diego Mancheno	

## EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

---



<b>El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia</b> .....	9
Óscar A. Alfonso R.	



<b>Quito, una propuesta de ciudad-región</b> .....	39
Augusto Barrera	



<b>América Latina: metrópolis en mutación</b> .....	53
Luis Mauricio Cuervo	



<b>Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana</b> .....	77
Carlos A. de Mattos	



<b>Santiago, una ciudad neoliberal</b> .....	101
Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez	

## DEBATES

---



- El desafío político de gobernar una ciudad-región ..... 127  
Fernando Carrión



- La ciudad-región en América Latina: Un concepto  
entre el neoliberalismo y el posliberalismo ..... 139  
Diego Mancheno y Juan Fernando Terán

## ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---



- El antiguo Hospital Militar: Intersecciones  
entre seguridad, patrimonio y memoria social ..... 155  
Alejandro Cevallos N.



- El proceso de rur-urbanización del Distrito Metropolitano  
de Quito y su incidencia en la comuna indígena San José  
de Cocotog ..... 173  
Ximena Cabrera Montúfar

## DOCUMENTACIÓN

---



- Cosntitución Quiteña de 1812  
(15 de febrero de 1812)  
"Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las  
provincias que forman el Estado de Quito" ..... 197



## Quito, una propuesta de ciudad-región

Augusto Barrera  
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup>

**S**in duda los esfuerzos que hagamos para reflexionar, activar, resolver e impulsar son sumamente valiosos y útiles, especialmente en un proceso tremendamente vertiginoso desde el punto de vista político.

Nosotros hemos vivido durante estos años enormes transformaciones políticas, demográficas y económicas. Tengo la convicción de que la reflexión de estos cambios, está rezagada. Es mucho más lo que hacemos y el volumen de los cambios que la capacidad de comprensión que tengamos de esos cambios. Mi exposición se dividirá en dos partes muy diferentes. En la primera, para poder situar algunos elementos que caracterizan a la ciudad, presentaré algunos de los datos del último Censo. Esto ayudaría a contextualizar mejor la reflexión de los compañeros y amigos que nos acompañan. Posteriormente, quisiera entrar a una reflexión de carácter político y estratégico sobre la construcción de Quito como región. Plantearé algunos pensamientos en voz alta de un proceso que no es un ejercicio tecnocrático sino, esencialmente, un ejercicio político.

Como puede apreciarse en el gráfico No. 1, la ciudad comienza a tener una pirámide poblacional que está dejando de tener un crecimiento poblacional centrado en los niños e inicia una fase de transición. El efecto es un incremento de las poblaciones con más 40 y un decremento de la población menor a 15 años. Esto implica que los patrones de conducta demográfica van a cambiar sustantivamente. Se observa la presencia de familias menos numerosas, muchísimos jóvenes y más adultos mayores. Ese es el patrón demográfico que tendremos en pocos años.

<sup>1</sup> Discurso efectuado en el Seminario Internacional “Ciudad-Región: perspectivas y planteamientos desde Quito”, realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador, 5 de marzo del 2012.

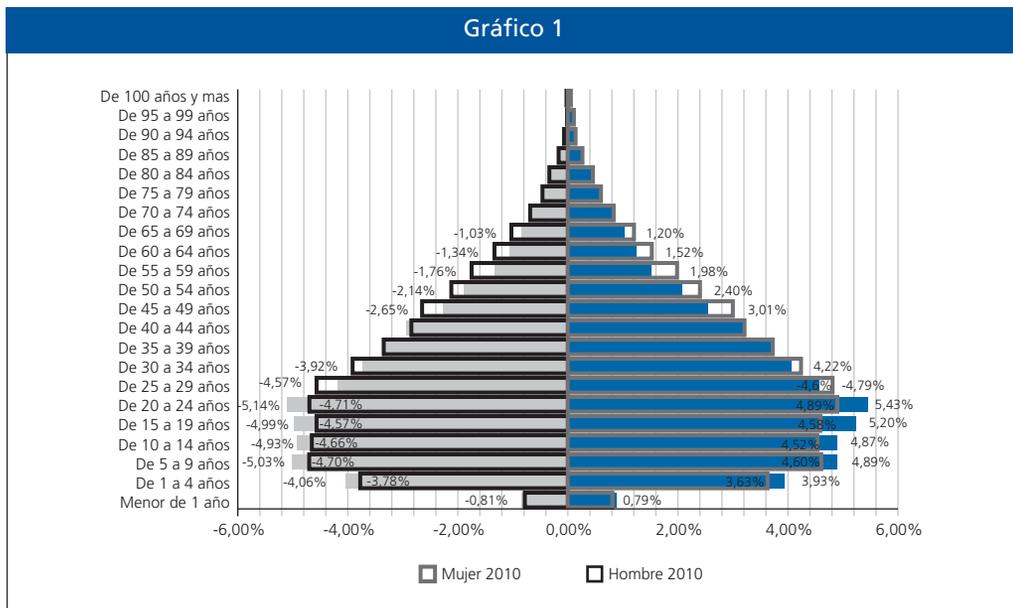
En Quito, existe una lógica general de crecimiento pero se distribuye de manera diferente en el territorio. En el gráfico No. 2, se evidencia que la ciudad crece fundamentalmente en Quitumbe y Calderón. En estas dos zonas y comienza a dibujarse una densificación importante. Por otra parte, en el centro de Quito, en la zona Manuela Sáenz, se observan crecimientos negativos.

En la actualidad, aproximadamente 1 de cada 3 quiteños, nació fuera de la ciudad. Si se pregunta cuáles son los padres de los quiteños, se observa que, en dos de cada tres casos se llega al 60%. Esto merece ser analizado y entendido pues indica que estamos en una fase de constitución de una quiteñidad. Nuestra sociedad está territorialmente en transición pues 1 de cada 3 moradores no ha nacido en Quito. Esto es muy importante porque identifica que los procesos de construcción de identidades locales no son automáticos. Los sentidos de identidad, pertenencia y convivencia no emergen cuando alguien viene de afuera y vive la primera semana. Son un proceso de largo plazo.

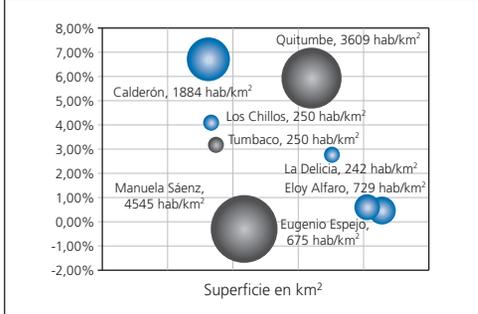
Por otra parte, como puede apreciarse en el gráfico No. 3, los migrantes provienen en un 21% de la sierra y en un 9% de la costa. Básicamente la migración proviene de la sierra centro y sierra norte.

Pese al sistemático esfuerzo por hacernos creer que esto es un desastre y que otras ciudades son una maravilla, los datos del Censo establecen que el 96% de la población quiteña recibe agua potable mediante red pública. Nosotros aspiramos que, para finalizar este periodo, el porcentaje será del 98 o 99%. La cobertura total es muy difícil alcanzarla debido a los niveles de dispersión y a la complejidad económico-técnica. No obstante, tenemos coberturas observables en cualquier ciudad europea o estadounidense.

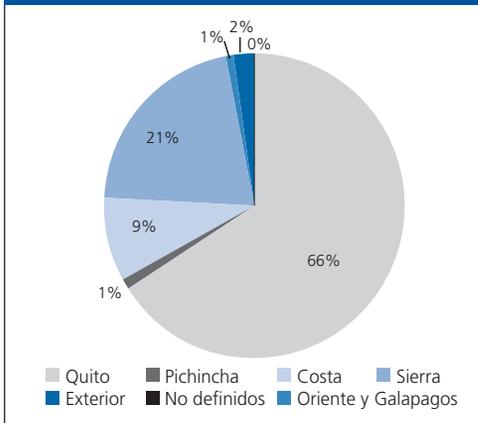
El 91% de hogares está conectado a la red pública de alcantarillado. Al finalizar este periodo, aspiramos a alcanzar una cobertura cercana al 95 ó 96 %. Eso será posible si cerramos la brecha en el alcantarillado entre zonas urbanas y rurales del Distrito Metropolitano. A nivel urbano estamos en 97%, a



**Gráfico 2**  
Tasa de crecimiento poblacional 2001-2010



**Gráfico 3**  
Residentes de Quito por lugar de origen



nivel rural estamos en el 90%, circunstancia ésta que provoca esa media.

Evidentemente hay ciudades que crecen enormemente como Santo Domingo de los Tsáchilas pero que, a la par, tienen problemas enormes con el alcantarillado. La situación de Guayaquil con cerca del 60% de cobertura, lo que explica las situaciones que esta ciudad vivió en el último invierno. Esto es lo que dice el Censo.

En Quito, el 99.4% de los habitantes está conectado a la red eléctrica. Esto ha sido posible dado que, en los últimos años hemos reactivado los programas de electrificación rural con 120 proyectos nuevos que permitirán una cobertura total. Por otra parte, el

96.5% de los hogares tiene acceso a un sistema de recolección de desechos, convirtiendo así a Quito en la ciudad con mejor atención. Estamos modificando totalmente el modelo de recolección.

En el caso de Quito, el 16% de hogares tienen pobreza por NBI. Esta circunstancia merece análisis pues este indicador castiga increíblemente aspectos como la asignación de recursos fiscales. Y ello en razón de que, según los criterios de asignación actualmente imperantes, los cantones y localidades con porcentajes mayores recibirían más recursos. Esta modalidad de asignación, empero, no considera la calidad del gasto municipal.

Esto no quiere decir necesariamente que las condiciones de ingreso, que es la otra entrada para mirar pobreza, sean buenas pero nos demuestra cual es la configuración de necesidades básicas en el caso de la ciudad. El 74% de los hogares no tiene necesidades y el 22% presenta una. Una vez más, sin embargo, se aprecia que esto tiene una distribución territorial diferenciada. En zonas en crecimiento como Tumbaco, Calderón y el Valle de los Chillos, se observan necesidades a ser resueltas, una distribución inequitativa con niveles obvios de segmentación y brechas que debemos cerrar.

A diferencia de otras ciudades, en Quito, se registra una estructura única del modo de residencia y del tipo de vivienda. Además de que existe un alto componente de departamentos, la ciudad tiende hacia la densificación. No necesariamente la población tiene como su aspiración ideal tener una casa pues, cada vez más, las personas optan por vivir en departamentos. También existe un porcentaje no despreciable de moradores en relación de inquilinato. No se reproducen los típicos modelos de propiedad. Y este patrón es importante en una perspectiva de densificación urbana y de uso de suelo.

Se pueden citar también elementos importantes en relación a los temas de educación. Quito es la ciudad con las tasas de analfabetismo más bajas y con un promedio de escolaridad alto 10,4. El 23% de habitantes tiene instrucción superior. Esto significa que debemos no solo plantearnos la eliminación del analfabetismo sino lograr una ciudad en la cual la mayoría de la población termine el bachillerato. Esto implicaría un salto extraordinario con referencia a los desafíos futuros para la construcción de la ciudad.

En Quito, a su vez, se observan los mayores niveles de formalización y modernización de las relaciones laborales. El componente de trabajo remunerado es el más alto del país con respecto al trabajo no remunerado. Con relación al desempleo, en Quito, tenemos un 4,9% de desempleo, una tasa que es inferior en medio punto a la media nacional y casi la mitad de la tasa de desempleo observable en Guayaquil. En los próximos 3 o 4 años, nuestra expectativa es incluso una disminución de esa tasa debido a los niveles de inversión derivados de la construcción del Plan Vial y del Relanzamiento Económico. Obviamente tenemos todavía que resolver el problema del primer empleo y de la incorporación juvenil al mercado de trabajo, un problema identificado como crítico.

Por otra parte, los datos del Censo rompen con la idea de que Quito es una ciudad de burócratas. En nuestra ciudad, la ocupación por rama de actividad es bastante plural y diversa. Esto constituye una gran fortaleza. En Quito, se observa un importantísimo componente de comercio en todos los niveles y estratos. La industria y la manufactura son importantes, las actividades profesionales representan casi un 5%, tenemos alrededor de 100 mil establecimientos económicos que representa el 40% de la capacidad productiva existente en el país.<sup>2</sup> La microem-

presa capta el 18% del empleo formal. También las medianas y grandes empresas son importantes desde el punto de vista de la captación del empleo.

En suma, nuestra ciudad ha transitado hacia un modelo de desarrollo capitalista en el cual se observa un componente importante de economía formal. Esta realidad debe ser considerada en la perspectiva futura.

Algunos de estos indicadores pueden ser interpretados en múltiples formas. Yo quisiera que reflexionemos sobre si algunos de ellos son o no derivados necesariamente de las grandes asimetrías nacionales pues no se puede asumir ex ante que una ciudad con estos indicadores es un problema sino, por el contrario, la situación de Quito constituye una solución para el desarrollo del país.

Evidentemente la forma de entender una ciudad-región es múltiple. Sin duda, casi todos los teóricos que trabajan en temas regionales identifican al menos tres grandes variables en la concepción de la región. En primer lugar, la variable socio-cultural implica el sentido de pertenencia y elementos de identidad local regional. Este es un factor decisivo pues una región existe en tanto y cuando las personas se sienten parte de esa ciudad.

En segundo lugar, desde el punto de vista económico, la región implicaría por lo menos la influencia específica de actividades, los nodos productivos y las articulaciones logísticas que se configuran alrededor de una centralidad

En tercer lugar, se encuentra la variable institucional que define a la región como un territorio administrado por una autoridad. Evidentemente, los recortes económicos, los recortes identitarios y los recortes institucionales no siempre coinciden. Por eso, en el

2 Esto hace referencia a la capacidad instalada de las ciudades las 24 cabeceras provinciales.



Antonio Mena

*Avenida Amazonas en La Mariscal*

mundo contemporáneo, tenemos ciudades y países con una geometría variable.

Entendiendo que esta variabilidad es dinámica, a continuación, voy a reflexionar fundamentalmente sobre el recorte de orden más administrativo. Pensar en la ciudad-región como el territorio que debe ser configurado, determinado y gestionado. Esta opción es necesaria porque Quito no es solo una ciudad sino una región.

Usualmente, pensamos en Quito como la meseta urbana consolidada que tiene solo el 10% de su territorio. En realidad, sin embargo, el Distrito Metropolitano comprende 4000 kilómetros cuadrados, de los cuales el 85% está fuera de la meseta. En el distrito, se observan territorios que van desde los 400 metros sobre el nivel del mar en Gualea, hasta los 4700 metros sobre el nivel del mar en las cumbres del Pichincha. Debido a esta diversidad de paisajes, en estricto sentido, la gestión distrital implica administrar y pensar

este territorio. Evidentemente esta reflexión tiene que situarse históricamente.

Sin lugar a dudas, la aprobación de la Ley Especial del Distrito Metropolitano constituyó un gran acierto porque inició el establecimiento de una serie de instrumentos que permitan una gestión administrativa integral. No obstante, nos encontramos en un proceso en transición e imperfecto pues aquella Ley precedió al modelo de descentralización que estableció una lógica de competencias y de asignación de recursos.

Por tanto, se presentó el problema de la insuficiencia de recursos financieros y muchas competencias planteadas jurídicamente que no están asumidas plenamente. El modelo metropolitano existente no configuró necesariamente aquellos aspectos precisos relacionados con las competencias y la respectiva asignación de recursos. Este elemento es importante en función de la expectativa de constituir una ciudad-región.

Actualmente, estamos entonces a medio camino recorrido pues tenemos una Ley que la Constitución consagra y resume. A futuro, para recorrer la segunda mitad, se requiere elaborar un estatuto, convocar a una consulta popular y configurarnos como región.

La disposición de una Ley para el ejercicio de la autoridad en el Distrito Metropolitano es apenas un primer paso. Aunque muchos no quieran reconocerlo ni admitirlo, esta es la realidad histórica, política y administrativa de la ciudad. Y esto debe ser destacado porque, sin duda, Quito debe constituirse como ciudad-región autónoma. Y razones sobran para ello.

Experimentamos un proceso enorme de urbanización. A diferencia de lo que podría pensarse, la ciudad ha crecido en un 22 o 23% en el periodo intercensal. Por ello, se podría decir que se requiere una distribución más homogénea de la población del territorio, empero, dado que no se pueden poner fronteras alrededor de las ciudades, la pobla-

ción se desplaza hacia dónde tiene oportunidades de vida. Por ello, Quito crece más que Guayaquil y Cuenca, en un irrefutable proceso de urbanización.

Así mismo, hoy, se torna difícil la identificación de las diferencias urbano-rurales. Cuando se plantea el tema de usos del suelo, por ejemplo, se observa la existencia de espacios rurales fuertemente orientados a circuitos de globalización mediante la exportación de flores; las diferencias urbano-rurales en relación a costos del suelo son complicadas. Probablemente, el metro cuadrado cuesta más en urbanizaciones de sectores altos ubicados en Tumbaco o Cumbayá que en un barrio como San Juan localizado en el centro histórico.

Actualmente, ya no guardan vigencia muchos de los parámetros con los cuales se pensaba la dicotomía urbano-rural. En la metropolitanización contemporánea, nos enfrentamos a asentamientos humanos que, si bien podrían estar razonablemente dispersos en el territorio, están conectados con redes comerciales, culturales y administrativas con dinámicas y flujos diferentes con el mundo globalizado.

Para administrar territorios con estas características, se requieren herramientas potentes para mirar la integralidad de la ocupación humana del espacio sin reducirla a la típica dicotomía entre lo urbano y lo rural. Quito ya no puede concebirse como un pequeño municipio que hace cosas, el distrito debe propender a consolidarse como ciudad-región. Esto implica que, generando y garantizando la cercanía de la administración hacia esta realidad, se torna más lógico y potente en garantía de los derechos de las personas. Hemos avanzado mucho en esta reflexión porque, aunque se tienen carencias, se dispone también de círculos virtuosos que se multiplican. En un territorio concreto, por ejemplo, se configura un círculo virtuoso

Antonio Mena



*Panóramica del sector nor-occidental*

cuando se combinan la calidad del espacio público, la calidad de la educación y una lógica de convivencia. Sin duda, la falta de espacio público y empleo pueden constituir un círculo vicioso. Pero para enfrentarlas, no se puede reproducir la lógica de sectorialización que divide las intervenciones públicas. La gestión del territorio debe ser concebida y practicada como una gestión integral. Desde esta visión, se requiere fortalecer el gobierno metropolitano para incorporar las problemáticas claves del territorio.

El tema de la movilidad sería imposible de tratar desde lo nacional con un gobierno local débil. Este tema implica discutir, entre otras cosas, cuáles son los cupos de ingreso de vehículos a largo plazo y qué grado de motorización puede soportar un territorio. Todo esto en el contexto de políticas integrales que abarquen desde modificaciones a la matriz energética, pasando por grandes proyectos de infraestructura y llegando a aspectos claves como la gestión de tránsito. Si estos ámbitos permanecen como rompecabezas, la transformación es imposible.

En Quito, nosotros tenemos la ventaja de que ya estamos constituidos como Distrito Metropolitano. Esta circunstancia es favorable cuando uno compara con la complejidad de la estructura institucional y de las limitaciones experimentadas por otras áreas urbanas que no tienen esta calidad o que tienen municipios débiles. En Europa, por ejemplo, la gestión del metro Madrid ha sido trasladada totalmente a la comunidad porque su área de influencia va más allá del ayuntamiento. En América Latina, debido a la debilidad local ocasionada por el fraccionamiento de Santiago de Chile en varios municipios, muchos de los proyectos de intervención a gran escala terminan siendo asumidos y gestionados desde el gobierno central por la gran debilidad local.



*Centro Histórico*

Para que logren eficiencia y efectividad, otros aspectos como la planificación territorial o como la gestión de riesgos y vulnerabilidades tampoco pueden ser efectuados por gobiernos locales débiles o desde el gobierno central. Ningún ministerio puede sustituir las capacidades de un gobierno distrital.

Lo mismo sucede con otros aspectos relacionados con la construcción de tejido productivo y, sin duda, también con los aspectos de la convivencia como la seguridad de la vida metropolitana o, en general, como la cohesión social. Los niveles locales de gobierno deben tener un protagonismo importante en la construcción de elementos para la cohesión social, una construcción indisoluble de la conformación de identidades. Por estas y otras miles de razones, no tengo la menor duda de que debemos ir a la consolidación de un Gobierno Regional Autónomo.

Para ratificar este horizonte, quisiera reflexionar ahora sobre los problemas y ele-

mentos de estrategia requeridos para tal efecto.

Para avanzar a la construcción de Quito como región, en primer lugar, se requiere configurar un fuerte sentido de identidad. ¿Qué elementos abonan en contra de este objetivo? En primer lugar, la ciudad tuvo una hegemonía importante en la década de los 80'y los 90's, básicamente debido a la articulación de las dinámicas administrativas del capital inmobiliario.

Asumiendo proyectos neoliberales o demócratas cristianos, los gobiernos municipales construyeron un proyecto hegemónico y desarrollaron una cierta lógica de identidad. Actualmente, sin embargo, aquellos elementos de referencia identitaria ya no operan para Quito; ésta es una ciudad diversa, plural, juvenil y en transición. Por ello, debemos hacer un enorme esfuerzo en la configuración de nuevos elementos de autostima y de identidad local.

Tal construcción no puede basarse en caracterizaciones dirigidas a conformar una identidad nostálgica desde la cual definamos lo que somos en base a "llorar lo que alguna vez fuimos". Tampoco deberíamos pensar en una identidad constituida a partir de la negación de lo nacional. En nuestro caso, no actuamos en base a aquella hipótesis de que, en América Latina, la ciudad capital está siempre enfrentada al gobierno central.

En Quito, la identidad posible es una identidad propositiva. Nosotros trabajamos para la construcción de referentes imaginarios que no sean ni la nostalgia ni la oposición. Obviamente, es bastante más fácil decirlo que hacerlo. Enfrentamos múltiples factores que debilitan la construcción de este proyecto, dígame unos medios de comunicación que contribuyen a un sistemático proceso de debilitamiento de los elementos potencialmente aglutinadores de la identidad local.

En Quito, la identidad posible es una identidad moderna como identidad contextual. En una ciudad con múltiples identidades, se observa que figuras como Evaristo o el chulla quiteño interpelan todavía a algunos de los ciudadanos. Pero, simultáneamente, se observa también que la ciudad adquiere matices posmodernos con el movimiento roquero más importante del país. Para construir esa identidad contextual, se requiere una ciudad tolerante, de respeto y progresista que incluya y no niegue a las identidades específicas. Pero para esto, no podemos copiar el pasado porque el Quito de hoy no es la ciudad de hace 20 años ni hace 40 años. Para construir camino al andar, no nos sirven las recetas de antaño. Ya no es una opción de política metropolitana la promoción de asociaciones público-privadas, donde el sector público aporta con el capital y el sector privado recibe las ganancias. Tampoco los sistemas débiles de planificación ligera son una opción. Desde estos marcos referenciales, no se pueden potenciar identidades propositivas y contextuales que impliquen el desarrollo de una ciudadanía colectiva, consciente, articulada y motivada para respetar las particularidades y dirigirse a la consolidación de una sociedad inclusiva y progresista. Esta tarea debe ser completada a pesar de los adversarios y problemas que se deben enfrentar.

Desde Quito, se dibuja una segunda tarea trascendental: construir un bloque histórico para impulsar un proyecto de ciudad-región. Se requiere lograr ciertos niveles de acuerdo entre los distintos estamentos, clases y sectores de la sociedad para impulsar un proyecto compartido. Sin acuerdos mínimos, no se logrará la fuerza colectiva requerida. Esta tarea no es un ejercicio tecnocrático que pueda reducirse a aprobar un estatuto municipal en Consejo. El problema es efectivamente construir la fuerza para ser una ciudad-región.

Este es un desafío enorme debido al nuevo momento histórico vigente. Durante las décadas pasadas, las sucesivas alcaldías, con un proyecto fuertemente ligado al capital financiero e inmobiliario, sedujeron a las clases medias y crearon clientelas en los sectores y barrios populares ofreciéndoles un proyecto de convivencia urbana. Aunque este proyecto se quebró con la crisis financiera, como ciudad, no hemos logrado sustituirlo. Durante los últimos años, hemos vivido intentando llenar vacíos antes que construir un nuevo proyecto hegemónico.

Por ello, si incurriésemos en un análisis sociológico, se podría apreciar que la débil construcción de identidad en un proyecto político local está muy vinculada al proceso dirigido a minar sistemáticamente la autoestima de los ciudadanos. Por ello, nuestro reto es construir un nuevo bloque histórico con la actoría de los sectores populares. A diferencia de las prácticas gubernamentales de antaño, eso no equivale a construir clientela, buscamos construir sujeto consciente autónomo y organizado que porte este proyecto de ciudad-región. Por eso, se torna vital el concepto resumido en la frase “el Quito que queremos”.

Hoy es el momento de otorgarle vigencia a ese concepto. Evidentemente, dado que planteamos un proyecto de modernidad, debemos recuperar las relaciones con los sectores medios profesionales. También, se deben fortalecer los niveles de localidad de los sectores productivos pequeños, medianos y grandes. Para articular a los productores y empresarios, la construcción de una sociedad moderna e incluyente impone tres condiciones. En primer lugar, los agentes económicos no pueden ser rentistas para que así su crecimiento implique también beneficios para la ciudad. En segundo lugar, los actores económicos deben “localizarse” para que su crecimiento implique también el desarrollo



Antonio Mena

*Parque de El Ejido*

del territorio. Y, finalmente, los actores económicos deben cumplir la ley.

Aunque pudiese parecer muy poco, estos tres elementos nos permitirán avanzar en la construcción de articulaciones entre sectores productivos, sectores medios, sectores profesionales y sectores populares. Con esta articulación se logrará la fuerza política suficiente para poder impulsar el proyecto de ciudad-región.

A lo anterior debe sumarse un tercer elemento: el modelo de gestión política. Nuestro gran desafío es conformar un modelo abierto e inclusivo que, además de contener una visión de ciudad, abarque un concepto ideológico, reflexivo y deliberativo. Con esos elementos es necesario avanzar de un acuerdo político a un pacto mínimo de poder que permita impulsar el proyecto de ciudad-región.

Finalmente, un cuarto elemento tiene que ver con la redefinición de la relación entre la ciudad y el gobierno central, enmar-



*Panorámica del centro histórico desde el Itchimbía*

cando esta reflexión en el concepto de Estado. Durante 20 años, el Ecuador experimentó un debilitamiento del Estado y de lo público. Experimentamos también la enorme preocupación que el concepto de Estado sea asimilado solo al gobierno central y no al gobierno local. Una vez superada aquella etapa, se corre el riesgo de que no se entienda que la reconstrucción de lo público y del Estado abarca también al estado local. Aunque muchos quisieran así imaginarlo, el municipio no es una ONG ni “las hermanitas de la caridad”, el municipio es el estado construido localmente.

A partir de la afirmación, se torna vital comprender que la reconstitución de lo público-estatal tiene un altísimo componente territorial. Emerge así otra vez la vieja discusión sobre si el modelo o la vía consiste o bien en fortalecimiento de la desconcentración o bien en fortalecimiento de la descentralización. A corto plazo, se podría suponer que se

torna más eficaz el fortalecimiento de la desconcentración. Esto es un error. Para que una democracia sea sustentable, se requiere reconstruir el Estado a partir de la participación de la población. Y esto exige, básicamente, descentralizar y no desconcentrar.

Lo anterior no implica sugerir que no se avance la desconcentración pero si enfatizar el fortalecimiento del proceso de desconcentración. Esto permitirá un Estado perdurable, sólido y consistente que pueda trascender las actuales contingencias de la historia y consolidar un proyecto a largo plazo. Esta es “una disputa” en el buen sentido de la expresión, esto es, una tensión que tenemos que resolver ahora y a futuro en este proceso.

En Quito, la práctica de la política urbana tenía que ver con que nuestro país ha asumido que las asimetrías territoriales constituyen un problema que debe ser combatido y que está en relación con una historia

de sistemática asignación desigual de los recursos. Antes veía cosas insólitas como que la banca privada extraía dinero de la provincia de Bolívar y lo invertía en Guayaquil. Debido a prácticas como éstas, sin lugar a discusión, se debían desarrollar mecanismos de asignación equitativa de recursos a los gobiernos subnacionales. No obstante, a veces, el debate termina con una conclusión inexacta: se supone que los territorios más dinámicos deben dejar de serlo para apoyar a las áreas más rezagadas.

En el nuevo socialismo, la igualación debe suceder hacia arriba y no hacia abajo. Nosotros no aspiramos a aquel igualitarismo que reparte necesidades sino a un socialismo que modernice las sociedades. Y para eso las regiones que han podido avanzar deberían ser entendidas como motores de crecimiento y no como contraejemplos que hay que limitar. Esto implica un cambio muy importante en la valoración del enfoque estratégico en esa construcción.

En una ciudad como Quito, se ha consolidado un modelo de crecimiento y una sociedad razonablemente equitativa, equipada y formalizada. Para el futuro, nuestro reto es recuperar este liderazgo regional como un factor clave en la conformación de una ciudad-región, en la construcción del nuevo país y en el fortalecimiento del Estado.

Todo esto adquiere concreción en la estructuración de competencias. Tengo la impresión de que, debido a la tendencia a poner todo bajo el concepto de “gobiernos autónomos descentralizados”, se corre el riesgo de debilitar a la municipalidad, esto es, al poder local más estructurado. En Ecuador, se tornaría grave debilitar a la municipalidad en un doble sentido: “hacia arriba” debido a una configuración un poco extraña de roles en las provincias y “hacia abajo” debido a la suposición de que cada parroquia puede ser un municipio. La multiplicación de ni-

veles de gobierno genera un costo brutal y no fortalece los elementos de contrapeso de la democracia local.

En Ecuador, se configuró la idea de región; no obstante, en la actualidad, tenemos parroquias, municipios, provincias y regiones. De esta proliferación de divisiones, veremos si resulta el fortalecimiento del poder local o si, por el contrario, resulta un debilitamiento de todos los niveles porque ninguno tiene la suficiente fuerza, autoridad y capacidades reales.

Para el caso del Distrito Metropolitano de Quito, seis ámbitos de competencias deben ser nítidamente establecidos en el marco de lo local.

En primer lugar, se encuentran todos los temas vinculados a la movilidad y el transporte, incluyendo facultades para crear incentivos o desincentivos económicos. Sin estos, la gestión sería imposible. Esta competencia no puede limitarse sino que debe ser concebida como una actividad estratégica y global, evidentemente enmarcada en la rectoría nacional.

En segundo lugar, la construcción de infraestructura básica para educación. No tengo la menor duda de que el peor de los alcaldes puede hacer una mejor escuela que la Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE. Con estos organismos, tenemos un atraso brutal en términos de la calidad de la infraestructura. Ciertamente, tenemos iconos importantes como las escuelas del milenio. No obstante, subsisten miles de escuelas de pésima calidad. Por ello, es clave cargar la responsabilidad política de estas tareas a los alcaldes de los gobiernos locales.

También debería suceder lo mismo con los temas de seguridad, diferenciando nítidamente con aquello que implica la “convivencia ciudadana”. Esto debe comenzar a ser un objeto de construcción colectiva. En las estructuras de asignación de competencias,

el tema de la convivencia ciudadana no es muy claro. El “aprender a vivir juntos” no es una consecuencia no intencional y directa de la existencia social contemporánea. La convivencia ciudadana es un producto intencionado que emerge desde la construcción de valores y espacios públicos, desde mecanismos de mediación y para la articulación de las personas y sus opiniones con un sentido de respeto.

Desde “la opinión publicada”, se genera una visión terriblemente policializada de la seguridad. No obstante, una vez tipologizadas las representaciones sobre la violencia expresadas en muertes, se encuentra que ésta tiene un alto componente de riñas. Y esto no se combate con policías sino con tolerancia. Esto implica una modificación de los patrones culturales. Aunque fuese un esfuerzo nacional, aquella modificación se construye en y desde el territorio.

En cuarto lugar, no se puede suponer que una Secretaría del Estado central pueda enfrentar los riesgos de cada localidad. La gestión, prevención y mitigación de riesgos debe ser una tarea efectuada en el territorio porque aquella presupone activar a la población para identificar las tareas y las respuestas dentro del contexto de una matriz de la planificación territorial urbana.

En quinto lugar, con respecto al patrimonio, la Constitución ecuatoriana confiere claramente a los municipios esta competencia. Obviamente, su ejercicio debe efectuarse dentro de los parámetros de una política general. No obstante, se torna inconcebible que alguien diga lo que se puede o no se puede hacer en una localidad.

Finalmente, en sexto lugar, también, la promoción económica y el fomento de la productividad deben ser competencias que una ciudad-región debe poseer. A tal efecto, se requiere preparación para que esas competencias no sean transferidas formalmente

sino ejercidas plenamente para realizar a plenitud los derechos de los ciudadanos.

Sobre los recursos quisiera plantear la siguiente reflexión. Considero un acierto el dismantelamiento de todos los sistemas de pre-asignaciones que implicaban el manejo oligárquico de los recursos públicos. No obstante, me preocupa que las finanzas de los gobiernos locales terminen debilitándose sustantivamente debido a la política de desenganchar la recaudación y la distribución de impuestos claves.

Ciertamente, se generaron muchos problemas con el 25% del impuesto a la renta. Actualmente, sin embargo, los criterios de distribución definidos establecen que las asignaciones crecen conforme aumenta la recaudación de la renta. También, se puede señalar como un acierto haber quitado los impuestos a consumos especiales o a la telefonía; pero, al establecer techos, el crecimiento de consumos especiales no implica el aumento proporcional de los ingresos para los gobiernos locales y en particular para los municipios. En la práctica, se tiene una progresión en la cual, en términos porcentuales, el componente de recursos distribuidos localmente es menor.

Este es un problema que debe ser discutido porque, paradójicamente, los gobiernos locales son quienes deben enfrentar las causas y los efectos no intencionales de estos lineamientos de política. En Quito, por ejemplo, se están construyendo actualmente 7000 casas y edificios. La mayoría de estas edificaciones paga impuesto a la renta. Sin embargo, el componente de impuesto local a la transacción de la plusvalía es pequeñísimo, el 1,5 por mil. La mayor cantidad de renta derivada de tales actividades no beneficia a la ciudad. Empero, el gobierno de la ciudad es quien debe construir las calles e intensificar los servicios. Entonces, en el análisis y debate público, se debe clarificar



Antonio Mena

*Panorámica del valle de Cumbayá*

cómo distribuir la estructura tributaria porque los recursos impositivos pertenecen no al gobierno central sino al Estado. Al respecto, debemos analizar algunos casos.

La Constitución plantea los impuestos a las herencias. Así mismo nos proporciona cierto margen para el tema de la movilidad. Cuando incitamos a un debate sobre este tema, se evidenció el costo financiero y político asociado pues se interpretó que Quito se convertiría en la ciudad más cara del país.

Si en Quito se concentra el 46% del parque automotor, se torna inadmisibles que, hasta hace apenas un año atrás, el gobierno municipal recibía 3 millones de dólares por concepto del impuesto al rodaje. Esa cantidad no alcanza ni siquiera para pintar los pasos cebra. Esto contrasta con la Comisión de Tránsito del Guayas, una entidad con un presupuesto de 88 millones de dólares. El gobierno local debe asumir todos los recursos relacionados con la movilidad.

Sin dejar de ser generosos y aceptando un método redistributivo subsidiario, se requieren soluciones específicamente diseñadas para una ciudad-región. Como podría apreciarse en centenares de estudios existentes a nivel internacional, la complejidad y el costo de las soluciones de movilidad de una ciudad región no son menores. Esto no ocurre así con localidades más pequeñas.

A su vez, se debe plantear y discutir el destino del impuesto a la renta de las personas. Sin duda, el impuesto a la renta de empresas es un ingreso nacional. No obstante, los ingresos a la renta de personas son básicamente locales. Así mismo, nuestra responsabilidad es estructurar sistemas de recuperación de la plusvalía inmobiliaria. Si un constructor obtiene cientos de miles de dólares por un proyecto inmobiliario, se torna lógico que esta plusvalía sea compartida con la ciudad. Es increíble constatar que algunos ciudadanos, propietarios de departamentos en Miami por los cuales pagan 12 mil dóla-

Antonio Mena



*Ciclopaseo, avenida Amazonas*

res de impuesto predial, se incomoden cuando el gobierno municipal les sube el impuesto de 150 a 300 dólares.

Evidentemente, existe un problema para financiar competencias y capacidades. A nosotros nos corresponde fortalecer nuestras capacidades institucionales. Años atrás, cuando el Partido de los Trabajadores accedió al gobierno de Porto Alegre, el gran debate latinoamericano era si se hace un municipio eficiente o un municipio participativo. Con el transcurso del tiempo, la realidad dejó una lección brutal: si el gobierno local no recoge la basura, nadie va a una asamblea porque los pobladores no creen que la autoridad sea capaz de hacer algo.

Existe una enorme relación entre la capacidad institucional para resolver problemas y la posibilidad de generar participación social. El municipio debe ser democrático y eficiente a la vez.

Como ha destacado el Presidente en sus

reflexiones sobre la eficiencia y la construcción de un nuevo estado, estamos obligados a ser extremadamente eficientes. La única manera de poder administrar los problemas contemporáneos es trabajando con empresas públicas eficientes, competencias claras, camadas nuevas de servidores públicos, gerentes adecuados y sistemas de tecnología e innovación.

Nuestras capacidades están estructurándose para que los problemas relacionados con la movilidad, los riesgos o la convivencia puedan solucionarse mejor de lo que podrían hacerlo otros niveles gubernamentales. En un proyecto de esta naturaleza, el alma es la cohesión, la equidad y la igualdad social, el Quito que queremos es una ciudad sin enormes segmentaciones. Una ciudad más democrática y justa. Una ciudad con oportunidades para que, provengan de donde provengan, todas las personas puedan aquí hacer y sentir su proyecto de vida. Esto define a nuestra ciudad-región

