

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 Vásquez 1998-99

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

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

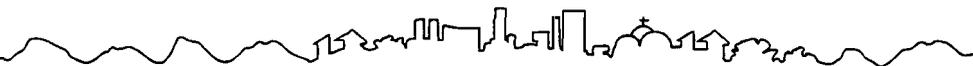
- Las ciudades, los jóvenes y la diversión. 137
Mario Zolezzi
- Arquitectura vernácula - Arquitectura con arquitectos. 141
Enrique Ortiz
- El patrimonio cultural en los procesos de descentralización. 149
Dora Arízaga
- Patrimonio cultural y participación popular. 157
Leonardo Barci / María de Lourdes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

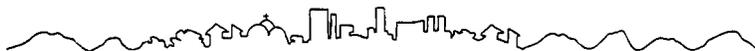
miradas y voces

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



CULTURA URBANA





El patrimonio cultural en los procesos de descentralización

* Dora Arizaga

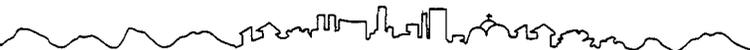
Las actuales circunstancias de modernización del estado y los grandes cambios que se están dando a nivel de reformas substanciales en los países latinoamericanos, - provocado por la crisis del modelo del *estado intervencionista, subvencionador, ejecutor y centralizador*, la promoción del cambio apuesta a cambiar su rol, convirtiéndolo mas bien en *facilitador y promotor del desarrollo*, aspectos éstos, que han llevado a que la nueva visión del estado, demande reajustes en las estructuras organizativas y requieran de una modernización en la gestión.

Dentro de las propuestas de cambio que se plantean, merece especial atención el tema de la **descentralización**, entendida ésta, como una verdadera necesidad de provocar el proceso de devolución o de transferencia desde el gobierno central a los gobiernos locales la autoridad para la toma de decisiones, la ejecución de inversiones, y el manejo de funciones públicas, es decir una verdadera descentralización en el ámbito político, administrativo y fiscal, o como lo diría José Castillo en el libro *descentralización y régimen seccional*,

“... LA DESCENTRALIZACION, que no es otra cosa que devolverle a la comunidad, a sus propias organizaciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales, las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil”.

En este contexto, son los gobiernos locales y sobre todo las municipalidades las beneficiarias de estos procesos, quienes no solamente requieren reforzar su rol como prestadoras de servicios públicos en condiciones de eficiencia y equidad, sino que deben asumir la responsabilidad de promotoras del desarrollo local, aprovechando las circunstancias de cercanía a la vida de la población, como instrumento del desarrollo sustentable y sostenido, pensando sobre todo, en los problemas acuciantes que presentan en unos casos el crecimiento de las ciudades y su expansión territorial, y en otros, el abandono paulatino de actividades económicas y expulsión de la población, lo que han provocado segregaciones espaciales y sociales con la dispersión de actividades y concentración de funciones económicas y en

* Ilustre Municipio Metropolitano de Quito



muchos casos de la pérdida de calidad y habitabilidad de éstas, *siendo los centros de las ciudades y/o poblados históricos*, los sitios que más han sufrido estos impactos, en los cuales se puede encontrar la supervivencia de grandes contradicciones entre “la riqueza cultural e histórica, con la pobreza social y económica” que caracterizan a nuestras ciudades y asentamientos urbanos.



No se puede dejar de anotar que las grandes ciudades, en su crecimiento desmesurado y como polos receptivos de migración, se han dado el lujo de abandonar las áreas históricas, sometiéndolas a un proceso de creciente deterioro en todos los sentidos, sin considerar que no sólo representan un bien cultural irreplicable y no renovable por sus características intrínsecas, sino que también constituyen un bien económico, en donde los servicios e infraestructuras existentes representan un costo acumulado para la economía de las ciudades y poblaciones, que sería inaudito desperdiciarlo. Estos equipamientos y servicios debidamente mantenidos, protegidos y explotados pueden adecuarse perfectamente a la dinámica de la ciudad y sobre todo, partiendo de que una vez descubiertas las potencialidades de rentabilidad a través de su recuperación, pueden proponerse como una de las alternativas de menor costo social y económico frente a los costos y problemas que conlleva la dotación de servicios y equipamientos que demanda la expansión territorial, costos que no siempre son posibles de atender desde la administración pública sin anotar la pérdida de territorios agrícolas y las alteraciones al medio ambiente; por lo que se podría decir, que la intervención en las zonas históricas es un tema de gran vigencia y renace como una opción interesante para enfrentar el crecimiento urbano inmerso en los procesos de cambio de visión y de gestión de las administraciones municipales.

Echando un vistazo rápido a las ciudades y poblados ecuatorianos, encontramos que el gran conjunto de lo que representa el patrimonio edificado del estado ecuatoriano, se encuentra concentrado en los centros urbanos a lo largo de todo el territorio. Patrimonio, que en muchos de los casos ha sido reconocido y proclamado

como parte del Patrimonio cultural de la nación, determinado a través de los órganos creados para el efecto, el Instituto Nacional de Patrimonio cultural (INPC).

Sin embargo, la conservación, el mantenimiento y el desarrollo del Patrimonio cultural, no ha significado un tema de prioridad ni necesidad de ser tratado por los políticos, ni por las comunidades de base, ya que el hecho de recibir tales nominaciones, que como se anotó normalmente vienen de imposiciones de los organismos centrales, acompañados de legislaciones de tipo punitivo y coercitivo, con leyes y normas que habitualmente son consideradas como castigo para quienes son poseedores de un bien declarado como Patrimonio cultural, así como por la falta de definiciones y claridad sobre las responsabilidades y participación de las municipalidades y de la comunidad de como incorporar el Patrimonio cultural y natural al desarrollo sustentable y sostenible de sus ciudades y pueblos, situaciones que entre otras han provocado que gran parte del patrimonio desaparezca, sea porque se ha esperado exclusivamente del estado central recursos económicos, o porque se ha considerado que es mejor no tocar ni intervenir, dejando a que el tiempo y el abandono sean los ejecutores y cómplices de su desaparición, desconociendo así, la gran responsabilidad histórica que se debe tener sobre la permanencia y conservación del Patrimonio cultural como base de la identidad de nuestros pueblos.

No es raro escuchar a los políticos, administradores y comunidad en general de las ciudades y de los poblados históricos, que los problemas acuciantes de la comunidad son entre otros, la falta de infraestructura, los bajos niveles de calidad de vida, el crecimiento y ex-

pansión de las áreas urbanizadas, la falta de recursos económicos y financieros, la necesidad de equipamiento, resultando que la conservación del Patrimonio edificado se convierte en un lujo, en una carga negativa o como un impedimento para el “desarrollo”. En este marco, obviamente no ha sido ni es una preocupación prioritaria, la permanencia ni el rescate de los valores culturales de los pueblos, reduciéndose en muchos casos, a meras referencias superficiales y eliminándose prácticamente los espacios de debate sobre estos temas.

Frente a estas realidades, es imperante hacer una profunda reflexión sobre el futuro de nuestro Patrimonio edificado, el rol que deben jugar los Institutos de Cultura, los entes que velan por la Conservación del Patrimonio, y las municipalidades, es por esto, que cuando se habla de los procesos descentralizadores y de las transferencias de competencias a los poderes locales, se abre la posibilidad de debatir el cómo enfrentar las relaciones y la participación de la sociedad civil con el patrimonio cultural, y sobre todo cómo garantizar la permanencia de nuestro pasado cultural así como la incorporación de éste a la subsistencia en la cotidianidad de nuestros países, ciudades y, por que no decirlo de nuestro planeta.

Quizá una de las formas de garantizar la permanencia del Patrimonio, y obtener el apoyo político y comunitario que se requiere, estará en conducir nuestros mejores esfuerzos para que el Patrimonio cultural sea entendido y forme parte del desarrollo sustentable y sostenible de un país, en donde, al igual que para la protección del medio ambiente se plantea relacionar a éste con lo social, lo ambiental y la pobreza; de la mis-



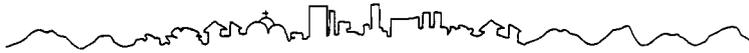
ma manera, el tema del **Patrimonio cultural** debería ser tratado como parte inherente de la **protección cultural y ambiental**, lo que conlleva a reconsiderar no sólo los modelos de crecimiento y de desarrollo que hoy nos rigen, sino que éstos exigen reformas substanciales institucionales y demanda la exploración de soluciones múltiples y urgentes, que se ajusten a la inmensa diversidad de factores sociales, económicos, técnicos, políticos, etc., que se adapten a un tratamiento integral y total.

Por ser el Instituto Nacional de Patrimonio cultural, el ente responsable y que rige los destinos del Patrimonio cultural del estado ecuatoriano, es conveniente analizar sus funciones y como se han desarrollado sus relaciones con los poderes locales. Si bien los ámbitos de desempeño son amplios por la misma consideración de lo que significa el Patrimonio cultural, sin embargo, por tratarse exclusivamente sobre el tema de las municipalidades y de los territorios en donde existen centros urbanos catalogados como bienes del Patrimonio cultural me referiré exclusivamente a este tema.

EL INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL

Este ente administrativo y de control adscrito al Ministerio de Educación, fue creado al igual que muchas de las instituciones del estado en la década de los 70, con el fin de *“Investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio cultural en el Ecuador, así como regular de acuerdo a la ley todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en el país”*. *“Elaborar el inventario de todos los bienes que constituyen este patrimonio ya sea propiedad pública o privada”*.

Tal como su nombre lo indica, **Instituto Nacional**, con sede en la capital del país y por las disposiciones legales que la rigen, éste es uno de los entes más centralizados y burocratizados de la administración pública, los ejemplos que citaré ilustran justamente el comentario: *“no pueden realizarse reparaciones, restauraciones ni modificaciones de los bienes pertenecientes al Patrimonio cultural sin previa autorización del Instituto...”*; *“las municipalidades y los organismos esta-*



tales no pueden ordenar ni autorizar derrocamientos, restauraciones o reparaciones de los bienes inmuebles que pertenezcan al Patrimonio cultural de la nación sin previo permiso del Instituto...”; “Un bien inmueble perteneciente al Patrimonio cultural de la nación podrá ser sujeto objeto de transferencia de dominio únicamente previa autorización escrita del director nacional del INPC...”.

Estas normas legales obligan a que todos los trámites se concentren en la capital con la consecuente reacción de incumplimiento y obviamente de temor a que un bien inmueble sea declarado como tal. Sin anotar que el INPC no cuenta con los suficientes recursos financieros ni técnicos para responder a las demandas de todo el país, pese a que “el director podrá delegar las atribuciones de control de cumplimiento de la ley de patrimonio cultural o de su reglamento a las autoridades públicas que estime conveniente mediante comunicación escrita en las que consten el plazo y las modalidades de la delegación”, ésta última se ha realizado sólo hacia unos pocos municipios como el de Quito, Cuenca y Zaruma.

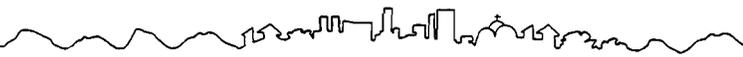
Además, las normas punitivas vigentes, así como las de incentivos se han convertido en letra muerta por la imposibilidad de su aplicación: *“la incuria en la conservación de bienes pertenecientes al Patrimonio cultural de la nación será castigada con la confiscación de la obra si existiere peligro de su destrucción en cuyo caso se indemnizará a su propietario con el 25% del valor del bien, avaluado por peritos”; “serán exonerados del 50% de los impuestos prediales y sus anexos los edificios y construcciones declarados bienes pertenecientes al Patrimonio cultural de la na-*

ción que tengan un correcto mantenimiento y se encuentren inventariados”, no sólo por la debilidad institucional, sino por lo que es peor, el INPC, ni siquiera cuenta con un verdadero inventario nacional de lo que constituye el patrimonio del estado.

Lo anotado, nos demuestra que junto al centralismo, la falta de planificación, de capacidad ejecutiva y técnica, la ninguna relación con los organismos seccionales y la sociedad civil, han llevado a un desgaste de la Institución y a la falta de credibilidad como ente rector, es por todo esto que la descentralización se hace necesaria para permitir el aprovechamiento al máximo de las organizaciones, abriendo el espacio para la participación y posibilitando la adopción de políticas, buscando caminos de acción y movilizandolos recursos para alcanzar y conseguir el reconocimiento y el respeto de los valores culturales de nuestros pueblos.

El trabajo conjunto del INPC con los organismos seccionales como las municipalidades, se hace urgente, no sólo para la definición de las competencias y modalidades de transferencia de poder, sino que aprovechando que los municipios son proveedores y facilitadores de condiciones y oportunidades, encauzar el potencial económico de la comunidad, y gestionar recursos para inversiones; así como la revisión de la legislación existente, con el fin de armonizar las leyes nacionales con las normas y regulaciones de los gobiernos locales y municipales.

Pero hablar sólo de los procesos de modernización y de descentralización sin plantear el tema de la efectivización de las propuestas sería incompleto el proceso, por lo que cada vez se insiste en la necesidad del for-



talecimiento de las estructuras administrativas para asumir las nuevas responsabilidades y las transferencias que recibirán del estado, lo que implica capacitar al personal, mejorar la participación de la comunidad y expandir las rentas municipales.

El caso del manejo de los recursos para los fondos de salvamento del Patrimonio Cultural en las municipalidades del país, sin ser parte de una política de descentralización, sino únicamente como una fuente de recursos directa para las municipalidades, es un ejemplo que ilustra la falta de capacidad de gestión de las municipalidades para recuperar estos fondos, la inadvertencia de su utilización, y se podría anotar también, la poca atención que se dan a estos temas y el desconocimiento del potencial económico que genera la rehabilitación.

LOS FONDOS DE SALVAMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL

En el año 1987, como producto del evento sísmico acaecido en Pichincha, se crearon fondos para la recuperación del Centro Histórico de Quito, recursos que fueron entregados a la Municipalidad de Quito para su administración, dicho fondo se denominó el *Fondo de Salvamento del Patrimonio cultural (FONSAL)*; este fondo, sirvió de simiente para conseguir recursos permanentes, no sólo para Quito, sino para las municipalidades del país, hecho inédito en la historia de la conservación del Patrimonio cultural del país.

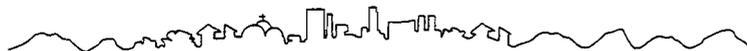
Una vez que el Municipio de Quito en el año 88, gestionó ante el parlamento la posibilidad de contar con rentas permanentes provenientes del impuesto a la ren-

ta, éste se amplió para todas las municipalidades del país a excepción de Guayaquil y Portoviejo. Este impuesto que en ningún momento fue pensado para reforzar y apoyar a la descentralización municipal, es discriminatorio con los municipios pequeños y con dos ciudades importantes como lo son Guayaquil y Portoviejo como si en ellas no hubiera Patrimonio cultural a rescatarse y a conservarse.

Sin embargo de contar con recursos propios para la intervención en el Patrimonio Cultural, las municipalidades han debido enfrentar la realidad de los desequilibrios existentes de la división territorial y del fenómeno de la concentración de la riqueza y del poder en pocas ciudades, lo que ha provocado que las municipalidades pequeñas tengan una mínima capacidad tributaria por la ausencia física de actividades gravables, lo cual es fácilmente comprobable si comparamos que Quito recupera alrededor de 3 millones de dólares anuales para el FONSAL, y la ciudad de Latacunga apenas 20 mil dólares y peor aún por la incapacidad de gestión para exigir que las mínimas y pequeñas recaudaciones sean entregadas oportunamente por el gobierno central.

Quizá, una forma de corregir estos desbalances y permitir una mayor equidad en la recuperación de rentas, sería el establecer el pago proporcional de las patentes industriales y comerciales entre casas matrices y sucursales para evitar la concentración de las recaudaciones en la ciudad capital o en las grandes ciudades.

Esta situación se agrava aún más, si consideramos las carencias de recursos técnicos y financieros indispensables para el funcionamiento de una municipalidad, que en una gran mayoría se caracterizan por contar con



estilos de gestión anacrónicos y por la carga histórica de dependencia casi absoluta del estado centralizado, lo que les impide plantear propuestas, sin anotar que muchos de los administradores desconocen de la existencia y la utilización de estos recursos.

A manera de conclusión, se puede anotar que el tema de la conservación del Patrimonio cultural no puede abstraerse, ni estar ausente de los procesos de modernización del estado, ya que no se trata de **CONSERVAR** a ultranza el pasado como algo anecdótico o romántico, sino que **tenemos que aprender a TRANSFORMAR BIEN EL LEGADO CULTURAL**, incorporándolo al desarrollo, entendido éste como el crecimiento continuo, en el cual se torne factible la **“conservación y el desarrollo”**, y no la alternativa de la **“conservación o desarrollo”**. Esto obviamente conduce a tomar al Patrimonio cultural como base de la dinamización económica de las ciudades y de los poblados, en las cuales las instancias administrativas deben asumir el rol de liderazgo y acrecentar y promover la participación de amplios sectores sociales en programas y proyectos que permitan captar la inversión privada garantizando la consecución de metas a corto, mediano y largo plazo, ya que **“la cultura es la dimensión capaz de integrar de manera positiva el incremento económico con la tradición, la vida moderna con la memoria del pasado, las instituciones y creencias con la creación y los adelantos con el porvenir. No existe entonces contradicción entre desarrollo y conservación del patrimonio, ni es ésta una operación retrógrada o nostálgica, sino, al contrario, la condición requerida para el auténtico progreso”**. (El progreso y la conservación. Colcultura-Instituto Colombiano de Cultura). 

Bibliografía

- Elementos para una propuesta municipalista de descentralización del Estado Ecuatoriano. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Instituto de Capacitación Municipal. Quito-junio de 1996.
- Descentralización y régimen seccional. José Bolívar Castillo Vivanco. FESO. Quito 1994.
- Memoria del Seminario Taller convocado por CONAIE-RIAD-IULA. Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas. Quito. nov. 1995.
- Estado descentralizado y fortalecimiento municipal: un modelo alternativo para América Latina. Eduardo Buller. Ediciones PDM. GTZ. BEDE. Quito julio 1993.
- Progreso económico social en América Latina. Informe 1994. Tema especial: Descentralización Fiscal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Descentralización una compleja necesidad. Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera. Quito 1990.
- Descentralización y gobiernos municipales. Varios autores. CORDES-Banco del Estado. julio 1993.
- Descentralización y economía local. Octavio Barbosa Cardona. Ediciones Universidad la Gran Colombia. febrero 1991.
- La Descentralización fiscal y la provisión de servicios básicos por parte de los gobiernos locales.
- La Descentralización una nueva panacea para impulsar el desarrollo local. Carlos A. de Mattos. ILPES. Chile junio 1989.
- Descentralización y democratización. Raúl Gangotena, Serie concursos de ensayos CLAD No. 2 1989.
- Normas sobre áreas históricas protegidas. Recopilación Galo Torres. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Biblioteca de Derecho Municipal 2. Quito sep. 1994.
- El Fondo de Salvamento Ilustre Municipio de Quito 1988-1992.