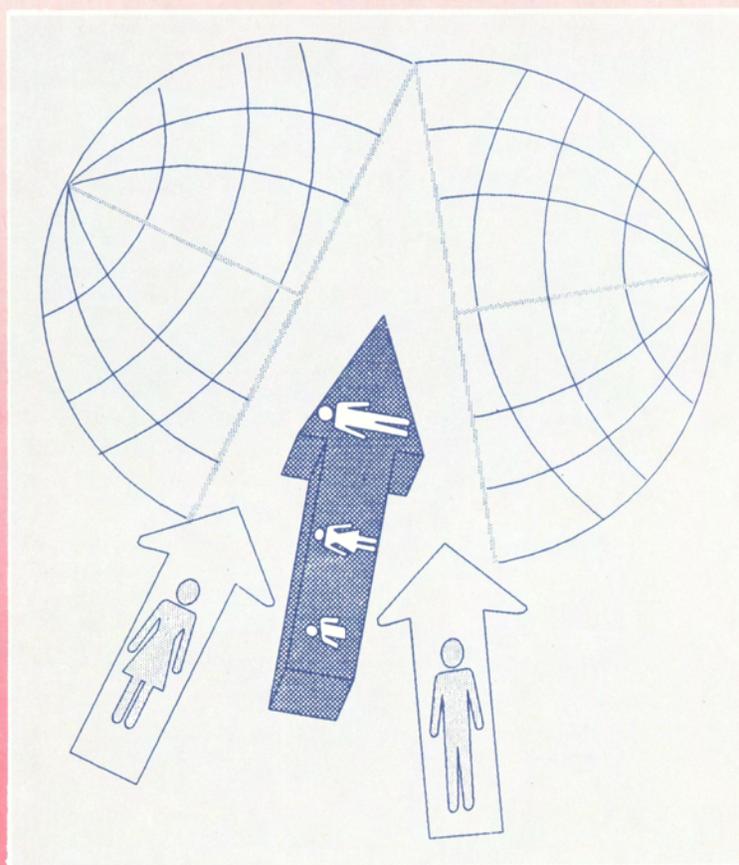


SEMINARIO: POBLACION POLITICA Y DESARROLLO HUMANO

MEMORIAS



**CENTRO DE ESTUDIOS
DE POBLACION Y
PATERNIDAD RESPONSABLE**



FNUAP
**FONDO DE POBLACION
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Octubre 1992

QUITO - ECUADOR

TEMA 5

URBANIZACION Y DESARROLLO HUMANO

Expositor:

- Arq. Fernando Carrión

**Director de Planificación del
I. Municipio de Quito.**

En primer lugar agradezco a CEPAR por haberme invitado a participar en este importante evento, donde temas nacionales de trascendencia se debatirán en estos dos días. La significación de la problemática es aún más relevante en un país como el nuestro, en el que la dinámica de la población y de la urbanización han roto las previsiones con las cuales se ha venido trabajando.

Este tipo de debates y seminarios impulsados por CEPAR y otras organizaciones e instituciones, deben ser relevados por su significación, sobre todo en un contexto de campaña electoral, cuando se está debatiendo el futuro del país y nuestra ciudad. Por ello mis palabras iniciales son de agradecimiento y felicitación.

Voy a exponer cuatro reflexiones que he realizado durante este último tiempo, y que quiero compartirlas con ustedes porque son de fundamental importancia para la comprensión de los procesos nacionales de urbanización y urbanos. Pero también, por el estado de elaboración que evidencian, con el fin de debatir y discutir.

En primer lugar, pienso que ha llegado la hora de repensar la ciudad ecuatoriana, en vista de que existen muchos análisis con diversidad de situaciones metodológicas, temáticas, etc., lo cual amerita hacer un alto para repensar nuestra ciudad.

El segundo tiene que ver con el proceso por el que transita la ciudad, la situación en la que se encuentran nuestras ciudades, al que lo calificaría de una crisis urbana, tal como se aprecia a través de algunos indicadores e hipótesis.

En tercer lugar, de este encuentro del repensar la ciudad ecuatoriana y de la situación de crisis urbana que enfrentamos, señalaré algunas de las propuestas a partir de las cuales se puede intervenir en nuestras ciudades y cuales podrían ser las salidas hacia el futuro.

Por eso, el cuarto punto, conforme se ha planteado en este evento, serán los retos que tenemos para fines de este siglo y principios del próximo.

En ese orden de ideas: el primer punto se refiere a la necesidad de repensar la ciudad ecuatoriana. Pero, por qué repensar la ciudad ecuatoriana? Durante los últimos 20 años, marcada por la explotación petrolera, se han producido múltiples estudios sobre la problemática urbana y sobre el proceso de urbanización ecuatoriana. Es así que si se desea hacer una sistematización de enfoques, mediante una simplificación por efectos expositivos, se podría ubicarles en dos extremos contrapuestos: una concepción descriptiva, dominada por el razonamiento ecológico-demográfico, donde se ve a través del dato o de la particularidad extrema el fenómeno urbano, tanto nacional como local.

Por otro lado, se observa una generalización conceptual extrema de estos fenómenos, que se expresa principalmente a través de dos corrientes: la de la teoría de la dependencia que tuvo mucho auge desde fines de la década del 70 hasta mediados del 80; y las corrientes de la teoría de la modernización.

Los estudios realizados con estos enfoques son insuficientes, sobre todo a la hora de captar una serie de situaciones que se han producido en nuestras ciudades. Allí por ejemplo, los actores urbanos como la mujer, los informales, entre otros.

Aparecen estudios innovativos alrededor de la problemática de la mujer, no solo circunscritos al interior de la familia, sino también y gracias al proceso de modernización que ha vivido el país, incorporada primero al barrio y luego a la ciudad. Sin duda que esta situación ha dado lugar a su conversión en un actor social urbano que supera incluso la perspectiva de género, al representar nuevas formas de consumo, de producción y de reproducción de la ciudad. Este actor, la mujer, no estaba inscrito en los estudios urbanos anteriores a la década del 70, porque predominaba su condición doméstica. Y justo es reconocerlo, porque las Ciencias Sociales no la habían reconocido como objeto y sujeto de análisis.

En términos de la informalidad urbana, cabe mencionar dos expresiones: la venta callejera y la urbanización ilegal que, si bien tenían un cierto desarrollo, hoy dada la magnitud y características del problema hace que sea un actor particular.

Creo que en el Ecuador es imposible entender sus procesos de urbanización, si no se entiende la lógica de este tipo de actores. Casos concretos: Guayaquil tiene más del 60% de su ciudad bajo esta forma de desarrollo urbano; en Quito y otras ciudades también existe una participación notable. Pero no solo su peso es significativo sino que este tipo de actores, es muy distinto al de antes. No hay que olvidar que hasta el 70 los "movimientos sociales", eran principalmente del tipo comité barrial, promejeoras y deportivos. Hoy las organizaciones de base territorial tienen un universo mayor, puesto que poseen múltiples expresiones, incluso su ámbito de influencia es superior al barrio o a una zona determinada.

Quito fue una excepción dentro de la norma general en América Latina, al no tener lo que en otras realidades se conoce con los nombres de suburbios, fabelas, villas miseria, callampas, etc. pero a partir de la década del 70 Quito deja de ser esa excepción y entra en la norma. Ahí aparece un actor con connotaciones distintas para la ciudad, porque sale del centro histórico, donde su forma de inserción residencial predominante era el inquilinato, hacia la periferia donde deja de ser arrendatario y se convierte en propietario.

Pero así como desde lo popular aparecen actores, también dentro de los sectores de altos ingresos hay nuevas formas de expresión social. El caso concreto es el del capital de promoción, que surge de una "alianza" llamémoslo así, entre los propietarios de la tierra o terratenientes urbanos y los capitales de la industria de la construcción. Los mecanismos son múltiples y su peso urbano toma cuerpo a través de la influencia en los usos de suelo y de los precios de la construcción. Con la presencia de actores también surgen nuevas problemáticas en las ciudades.

El caso del medio ambiente es aleccionador. Ustedes recordaran que no hace mucho tiempo, este problema era desconocido o, incluso, visto como una veleidad de ciertos grupos ecológicos. Con el crecimiento de las ciudades empezamos a notar la contaminación aérea, por ruido, de desechos industriales, etc. que, incluso, físicamente puede ser percibida. Siendo más evidente en Quito y Guayaquil, o en las zonas centrales.

Desgraciadamente no se pueden desconocer los problemas deducidos de la producción, circulación y consumo de la droga. En el caso urbano, para nadie es desconocido lo que ocurre en la frontera sur o en otras regiones del país, con el nacimiento y desarrollo acelerado de ciudades. De igual manera con los efectos que produce a nivel de la cultura y economía urbanas, que por fines expositivos puede ser ilustrado con los ejemplos extremos del caso Colombiano: Medellín o Cali, donde es imposible entender el desarrollo urbano o la vida cotidiana si no se introduce la temática de la droga.

Nuestras teorías y concepciones evidentemente no tenían en consideración estos fenómenos, que para nosotros son nuevos, y que han producido no solo un cambio substancial dentro de los precios de ciertos bienes, bajo la modalidad del denominado lavado o blanqueo de dólares, a través de una demanda con precios por sobre los del mercado, sino que impone una nueva forma al propio mercado inmobiliario.

Temas antiguos como el de la localización del comercio, adquieren nuevas manifestaciones. Hasta antes de la década de los 70 se localizaba preferencialmente donde se concentraba la demanda, pero luego del boom petrolero, la lógica se redefine en el sentido de que empiezan a ubicarse centros comerciales lejos de la demanda, en la periferia de nuestras ciudades, generando procesos de organización territorial, de consumo y de reproducción de la ciudad con formas absolutamente diferentes.

En esta misma línea de la redefinición de los problemas, se puede mencionar al de la salubridad, que si bien se creía superada desde fines del siglo pasado, hoy se redefine con la crisis económica y el apareamiento de enfermedades infectocontagiosas inéditas. Es interesante hacer un análisis de la estructura orgánica de los municipios ecuatorianos, donde una de sus primeras Direcciones fue la de Higiene. Su importancia tiene que ver con las epidemias, pero estamos ya en las postrimerías de este siglo, y nuevamente aparece esta problemática con fuerza notable: el SIDA, el cólera, varias enfermedades nuevas y otras que renacen con el paso de los años.

Entonces existen nuevos actores, nuevas problemáticas o sus redefiniciones, pero también hay nuevas experiencias. Durante estos últimos 20 años ha habido, tanto en el Ecuador como en América Latina administraciones municipales interesantes e indicios de políticas que se podrían generalizar.

Es importante destacar que con la crisis económica, se ha producido un cambio en el comportamiento estatal en términos de que la reproducción de la fuerza de trabajo que anteriormente recaía en el Estado, hoy por la reducción de las políticas

sociales y las políticas hacia el interior, tiende a recaer con más fuerza en los propios sectores sociales. Esta situación ha determinado el surgimiento de nuevas formas institucionales y de reproducción de la sociedad que deben ser recuperadas. Se han construido nuevos tipos de códigos, hay el germen de un derecho que se está generado a la par de una legislación que permite, paradójicamente, una convivencia informal. La informalidad se ha generalizado en el territorio de nuestra ciudad.

En definitiva hay una serie de limitaciones en los marcos teóricos con los que se ha venido trabajando, que no han permitido captar la complejidad de nuestras ciudades. Pero también y según el último censo, la mayoría de la población ecuatoriana está viviendo en ciudades; esto significa que el Ecuador ha dejado de ser un país con población predominantemente rural, y ha pasado a ser mayoritariamente urbana. En 1982 el 49% de la población era urbana y en 1990 llega al 55%. Este hecho produce, como se puede colegir, una ruptura en términos de la propia lógica del desarrollo urbano.

El Ecuador entonces es urbano por el incremento de su población y por el nacimiento de nuevas ciudades, por ejemplo, el caso de Sto. Domingo de los Colorados, que hoy es una de las ciudades más grandes del país y que no tiene más de 25 años. Tenemos ciudades que nacen de un día para otro; como la Concordia, Machala, Quinindé y esa constelación de ciudades que se han formado explosivamente alrededor de la cuenca del Guayas. En la sierra los casos de Ambato y Quito hacen pensar que en los procesos urbanos relativamente consolidados, se observa una transformación tal que es dable pensar que estemos bajo la presencia de ciudades con lógicas distintas a las de su nacimiento hace 20 años.

El caso de Quito es extraordinario: en la década del 70 tenía alrededor de 5 mil hectáreas, hoy tiene 20 mil sin considerar el proceso de urbanización que se ha hecho hacia los valles; esto es, en 20 años ha crecido su área en cuatro veces, el precio de la tierra ha aumentado en siete veces. Aquí hay un fenómeno nuevo: Quito en 20 años ha dejado de ser esa ciudad conventual, franciscana que todos de alguna manera la añoramos. En suma son ciudades que nacen en un momento determinado con verdadera rapidez, y las que existían se transforman radicalmente al extremo de que pasan 10 años y no se las reconoce.

Pero este apareamiento de nuevas ciudades o esta transformación de las existentes, demuestra que hay una nueva organización social que las sustenta. He señalado el caso de algunos de los actores que muestran que la organización social, ya no es la misma que hace 15 o 20 años; lo mismo a pasado con la organización del territorio y menciono el caso de Quito que es el que más conozco. Su propia forma de organización territorial se ha modificado en la década del 70, cuando deja de ser esa ciudad longitudinal identificada geográficamente en el sentido de que en el Norte residen los ricos, en el centro el inquilinato o tugurio y en el Sur las barriadas obreras. Ese esquema ya no funciona más porque tenemos una periferia popular, por lo que Quito ha dejado de ser la excepción y ha entrado en la norma de la ciudad latinoamericana. Cómo entender que los casos de Pisullf, Jaime Roldós, Comité del Pueblo, la Pulida estén al Norte. Estos barrios concentran una

población que supera las 150 o 200 mil personas que viven en la zona Norte en estas áreas periféricas.

Tampoco se puede decir que la gente que vive en el Valle de los Chillos o Tumbaco, y que viene diariamente a Quito sea parte de una migración campesina. Se trata de una migración diaria con características, inter-barriales, en vista de que, por ejemplo, Miravalle, Conocoto, Cumbayá, Nayón, Calderón pueden ser considerados barrios de Quito. Esta situación ha determinado que la forma de organización territorial ya no sea longitudinal, sino que se asemeje mucho más a una mano, donde la palma sigue siendo esta ciudad central y cada uno de los dedos, los valles circundantes a Quito. Este proceso ocurre con sus matices en Guayaquil, Manta, Portoviejo, Machala, Cuenca. Es en definitiva, una muestra del proceso de metropolización que van siguiendo nuestras ciudades.

A nivel de la organización política quizás es el lugar donde mayor estancamiento se ha producido, al menos en relación con los cambios sociales y territoriales reseñados. En definitiva, la organización estatal no va acompañando estos procesos. Es el caso de Ley de Régimen Municipal que tiene más de 50 años, que rige al conjunto de los municipios ecuatorianos, pero que no se ha actualizado a la par del agudo proceso de urbanización que se desata, principalmente desde fines de la década del cincuenta. Esto significa que la legislación en esta materia se ha quedado rezagada frente a este proceso, y de que esta suma de problemas de distinta índole muestran el grado de la crisis urbana a la que hemos llegado.

La estructura urbana es absolutamente anárquica, tal como lo ilustra el caso de Quito donde casi el 85% de las líneas de buses pasan por el centro, eso significa que estamos obligados a ir al centro cuando no necesariamente se requiere. El espacio urbano está desestructurado, cuando por ejemplo, la localización industrial se confunde con la residencial, como ocurre en el Inca o El Beaterio. También tenemos grandes déficits de agua potable, de alcantarillado, energía eléctrica, vivienda, teléfonos, que hace que la vida urbana sea muy compleja para las grandes mayorías de la población.

Uno de los problemas ya señalado es el de la falta de adecuación de las estructuras políticas estatales y legales con el proceso de urbanización, que se expresa en la crisis de gobernabilidad. El caso extremo es Guayaquil, donde si se revisa la estadística respecto del número de alcaldes por año la cifra es muy alta. Más aún, en la actualidad no se sabe si el Alcalde Soria está en Guayaquil, Manglar Alto, o Miami. Evidentemente hay otros casos que nos muestran la crisis de gobernabilidad. Yo soy funcionario municipal y creo que el I. Municipio de Quito también tiene expresiones de esta crisis. El ejemplo del manejo del tránsito en Quito es interesante: más de 10 instituciones públicas intervienen en su gestión, sin que existan acuerdos interinstitucionales. Los túneles de San Juan, el Placer y San Diego no se sabe quién los administra; igual en Guayaquil, con la vía perimetral.

Estos problemas alrededor del desarrollo urbano, evidencian la necesidad de construir un nuevo proyecto de ciudad. Pero, que es lo que ocurre frente a esta necesidad de repensar la ciudad, sobre la base de un nuevo proyecto de ciudad? Hay una carencia absoluta de ideas, lo cual muestra también que la crisis urbana

se manifiesta en la crisis de las ideas. No tenemos ideas de cómo salir de este problema. Yo creo que en esto nos ha hecho mucho daño la televisión con las campañas políticas, porque en 15 o 20 segundos se tiene que plantear una imagen más que una idea, con lo cual un mensaje publicitario fraccionado se presenta como proyecto de ciudad. En otras palabras, tres o cuatro mensajes que sumados entre si no definen lo que es una propuesta de ciudad ni lo que es ciudad.

Es preocupante esta crisis de las ideas que fortalece la crisis urbana. Que yo conozca no hay un solo partido político que tenga un programa urbano para el Ecuador, y eso me parece gravísimo cuando el 55% de la población ecuatoriana habita en ciudades, o lo que es lo mismo que no hay una propuesta de ciudad para más de la mitad de la población.

Creo que ya es la hora de retomar las utopías, sobre todo en este fin de siglo pragmático, donde al futuro se lo ve como veleidad y al pasado como reminiscencia, es necesario volver hacia la historia para recuperar nuestra identidad y proyectarla hacia el futuro deseado. Por eso pienso que crisis y utopía son dos conceptos pares, tal como lo definen los orientales: un momento de decisión o de salida.

En tercer lugar quiero hacer una recapitulación de las propuestas para relacionar la exposición de la primera parte, con esta última que trata del cómo se han estructurado las propuestas o las políticas urbanas en nuestro país. Seré muy esquemático por problemas de tiempo.

En la década de los 60 se plantearon en América Latina, dos propuestas contradictorias: la una de acción social que surge de la teoría de la marginalidad, y que explica el desarrollo urbano a través del dualismo de una ciudad legal y otra al margen. Su política se sintetiza en una acción social que pretendía integrar a esa población dentro de lo que significaba la producción de servicios, de equipamientos, de educación, salud, en el marco de la Alianza para el Progreso.

En oposición a esta surgió la propuesta de la Reforma Urbana en el contexto de la Revolución Cubana, que devenía de la propuesta de reforma agraria, tratando de atacar el problema de la propiedad. En este caso la reforma urbana buscaba una distribución equitativa de la propiedad urbana, en vista de que existía una gran concentración.

En la década del 70 es interesante ver como las dos tienden a fundirse en una propuesta de planificación urbana, aunque de distinto signo cada una. En el caso de la vertiente marginalista, como no se pudo hacer la integración de estos sectores, se pensó en una visión desarrollista de la planificación. Y en el caso de la reforma urbana se vio que no era suficiente plantearse una política, sino que era necesario que esa política esté enmarcada dentro de una propuesta de planificación centralizada y global.

En la década del 80 las políticas urbanas que se instrumentan se definen por su ausencia o su exclusión y esto tiene que ver con la crisis económica. Con las propuestas de ajuste estructural principalmente monetarista y de pago de la deuda

externa, el sector prioritario se convierte el externo en desmedro del interno. En ese sentido las políticas sociales pasan a un segundo plano, y la política urbana, que es tributaria de la política social desaparece, convirtiéndose su ausencia o su exclusión en la política urbana fundamental de la década.

Qué nos queda en la década del 90?. Está la recuperación de lo social, de lo urbano para las políticas públicas, por la magnitud del problema, por la necesidad de redefinir al Estado. De allí que el cuarto punto que falta plantear sea el de los retos que nos queda hasta fines de este siglo. Y creo que debemos movernos en la doble determinación, teórica y práctica.

En el orden teórico creo que se debe reconstruir una utopía, desarrollar la teoría, globalizar las propuestas frente a la ciudad, tratando de reconstruir el proyecto de ciudad dentro de la sociedad. Si nos hemos planteado la necesidad de repensar la ciudad, es interesante también repensar la salida ante la crisis de nuestras ciudades. Para construir esta utopía y encontrar una salida hay que tener en cuenta un objetivo y cuatro metas que me parecen importantes.

Lo primero es tener conciencia de que la realidad en que vivimos es injusta, caótica, en crisis y que por tanto, la debemos transformar. Con una propuesta como esta, recuperamos el sentido del cambio social planteado en la década del 60, pero con el matiz producido con las experiencias acumuladas. Es que no es hora de seguir manteniendo la situación tal cual está, hay necesidad de transformar la realidad, pero desde una óptica de lo popular-ciudadana. Popular en términos de que es el sector mayoritario, el que más ha padecido en la crisis, el que se ha visto excluido de los propios beneficios que ha producido; y ciudadana, en términos de recuperar para la población que habita en nuestras ciudades su condición de ciudadanía: que participen de las decisiones, de los beneficios que la propia ciudad y sociedad han generado. En el ámbito de la ciudad este objetivo de generar un cambio en la lógica del desarrollo urbano desde un contenido ciudadano popular, es factible.

Este objetivo debe estar en consonancia con las cuatro metas o los retos que debemos plantearnos hacia fines de este siglo y que se pueden sintetizar en los siguientes: primero, por ser la ciudad el ámbito privilegiado en el cual se expresa la democracia, se debe profundizar la democracia local en el contexto general de la sociedad en su conjunto.

Pero contradictoriamente, la segunda meta, es la de reducir la pobreza en un contexto de apertura mercantil y de ajuste estructural. Cómo reducir o cómo generar mayor empleo, cómo generar mayor capacidad económica en estos sectores, cómo dotar de servicios y equipamientos a la población.

En tercer lugar creo que es imprescindible producir un nuevo modelo de desarrollo urbano, una nueva lógica de desarrollo de nuestras ciudades que no esté sustentado en la exclusión y la especulación del suelo. Hay que producir una nueva ciudad y hay que producir ciudad. Les puedo graficar la idea con el ejemplo del transporte para que vean entre la complejidad que significa asumir estos retos de reducir la pobreza y producir ciudad, profundizando la democracia local. Si ustedes tuvieran niveles de decisión respecto a la gestión de los 40 buses articulados, dónde los

pondrían?. Pueden ubicarles principalmente en aquellos sectores de la ciudad que no tienen accesos como son los barrios periféricos o pueden ubicarlos en la 10 de Agosto para modificar la estructura del transporte de la ciudad.

De igual manera, esta disyuntiva se presenta en toda la gestión municipal como son las inversiones en los pasos a desnivel o en las vías principales de la ciudad o la localización industrial o la protección urbana, entre otros. Ahí están algunos ejemplos de lo que significa reducir la pobreza y producir ciudad, como metas contradictorias entre sí y con acciones alternativas que deberán ser conjugadas.

La cuarta y última meta, que es fundamental, es la de incorporar nueva tecnología, nuestras ciudades también están en crisis porque viven con una tecnología obsoleta.

El transporte para seguir con la misma línea, tiene un parque automotor con más de 10 años de obsolescencia, sus buses van acabándose, no es posible que nuestra ciudad siga viviendo con estos buses; las líneas telefónicas, de agua potable, deben ser modernizadas a través de la incorporación de tecnología.

Quito y las ciudades del Ecuador no pueden estar excluidas del avance tecnológico, para eso se necesita transferencia tecnológica y formación de técnicos para superar los problemas de nuestra ciudad.

Creo que solo así con este objetivo y estas metas a corto plazo haremos lo que Campanella y Moro plantearon en el libro denominado "La Ciudad del Sol"; porque de esta manera no solo recuperaremos el sentido de la utopía, sino que también para Quito y el Ecuador el sentido de la geografía y de la historia. El lugar donde los rayos del sol se expresan perpendicularmente es Quito, porque está en la mitad del mundo, de tal manera que recuperar la utopía de Campanella y Moro significaría para nosotros, recuperar y construir la ciudad del sol.